

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT

SIÈGE SOCIAL > 84 AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX. (33) 01 60 05 70 37 | SIRET 775 688 229 000 27 | www.cstb.fr

ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | RCS MEAUX 775 688 229 | TVA FR 70 775 688 229

MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS

Vers des villes durables

Amérique du Nord, Europe du Sud, Europe du Nord :
Quelles conceptions et mise en œuvre de la durabilité à
Vancouver, Lisbonne et Stockholm ?

Rapport Final

Lydie Laigle, Marie Llorente, Mélanie Tual

24 JANVIER 2011

Subvention PUCA : N° M07-20 du 26 novembre 2007
Affaire suivie au PUCA par **Evelyne Lemerancier**
Coordination Scientifique CSTB : Lydie Laigle

Université Paris-Est
Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent document, faite sans l'autorisation du CSTB est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les analyses et courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (Loi du 1er juillet 1992 - art. L 122-4 et L 122-5 et Code Pénal art. 425).

Toute citation d'extraits ou reproduction doit obligatoirement faire apparaître la référence de ce document.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	9
BIBLIOGRAPHIE.....	24
CHAPITRE I : LISBONNE.....	26
I- ANALYSE DES DYNAMIQUES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN.....	28
I.1. Lisbonne à travers ses héritages urbains.....	28
I.2. Les enjeux socio-urbains actuels de la métropole.....	31
I.2.1. Des déséquilibres socio-spatiaux fortement marqués.....	31
I.2.2. Le problème récurrent du logement et le fonctionnement pervers du marché immobilier.....	35
I.2.3. Le défi de la mobilité et des transports.....	37
II- LISBONNE À LA CONQUÊTE D'UN DÉVELOPPEMENT URBAIN PLUS SOUTENABLE.....	40
II.1. L'activation d'une planification stratégique territoriale.....	40
II.1.1. Une mise en perspective de la planification au Portugal et à Lisbonne et l'apparition du développement durable.....	40
II.1.2. Une Vision stratégique pour le développement territorial.....	43
II.2. La reconquête par les grands projets.....	47
II.2.1. L'Expo 98 comme dynamiseur de la modernisation de Lisbonne.....	47
II.2.2. Les grands projets d'infrastructures en discussion avec l'Etat.....	52
II.2.3. Les opérations en cours ou en projet.....	53
II.2.4. Et le pilier environnemental ?.....	53
III- CONCLUSION : UNE VISION TENABLE ?.....	55
IV- ANNEXES.....	58
V- BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE :.....	64
CHAPITRE II : STOCKHOLM.....	65
I- LES FONDEMENTS DES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE LA VILLE ET DE LA VILLE DURABLE EN SUÈDE ET À STOCKHOLM.....	68
I.1. Une conception du monde fondée sur un rapport particulier à la nature.....	68
I.2. L'égalité, la solidarité et la sobriété au cœur du système de valeurs suédois.....	69
I.3. De la conception du développement durable à celle de la ville durable.....	70
I.3.1. Les fondements de la conception de la ville en Suède.....	70
I.3.2. Les deux conceptions polaires de la ville durable.....	70
I.3.3. Stockholm, un positionnement qui empreinte aux deux conceptions polaires de la ville durable.....	72
I.3.4. Une conception du développement durable en constante évolution.....	72
II- L'INFLUENCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE SUR LA FABRIQUE DE LA VILLE À STOCKHOLM.....	74
II.1. Stockholm : un développement urbain durable avant la lettre?.....	75
II.1.1. Une approche intégrée du développement urbain dès la fin des années 1940.....	75
II.1.2. L'implication de la société civile dans la fabrique de la ville et la protection de l'environnement.....	75
II.1.3. La fin de la maîtrise du territoire ?.....	75

II.2. A l'heure du développement durable : une prise en compte de l'environnement qui se renforce et se diversifie.....	76
II.2.1. Renforcement de la place de la nature.....	77
II.2.2. Rationalisation et renforcement de la législation sur la protection de l'environnement	78
II.2.3. Nouveau positionnement de la municipalité sur le plan environnemental : une conception élargie de l'environnement, mais une action plus ciblée.....	79
II.3. Le retour des grands projets urbains au service du renouvellement urbain et de l'innovation technologique.....	81
II.4. Renouvellement des quartiers de grands collectifs des années 1960 : l'exemple du secteur de Järva.....	86
II.4.1. Un site avec de forts potentiels mais souffrant d'une mauvaise image et accueillant une population en difficulté.....	87
II.4.2. Des objectifs centrés sur le changement de l'image du quartier et l'amélioration des conditions de vie des habitants.....	88
II.4.3. Une conduite de projet intégrée.....	89
II.4.4. Une approche intégrée à l'échelle des initiatives elles-mêmes, l'exemple de Järva durable.....	89
II.5. Densification et développement polycentrique au cœur de la planification stratégique.....	91
II.5.1. Le concept de polycentrisme.....	92
II.5.2. Le polycentrisme dans la stratégie de développement de Stockholm.....	92
II.5.3. La relation entre polycentrisme, densité et accessibilité dans la stratégie régionale.....	94
II.5.4. Questionner la durabilité du développement polycentrique.....	94
II.6. Des mesures d'accompagnement : développement des technologies propres et incitations financières au changement de comportement.....	95
II.6.1. Développement de l'industrie de la connaissance, et des technologies de l'innovation (technologies de l'information, technologies environnementales).....	95
II.6.2. Mesures incitatives visant à modifier les comportements de mobilité.....	97
III- CONFLITS, LIMITES ET NOUVEAUX DÉFIS ENGENDRÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU DD ET LA MÉTROPOLISATION.....	101
III.1. Le défi du logement.....	101
III.2. L'absence de gouvernance métropolitaine capable de porter la planification stratégique et de répondre à la saturation des réseaux de transport.....	103
III.2.1. Une planification stratégique en perte de vitesse.....	103
III.2.2. Une baisse de l'accessibilité due à un manque d'investissement dans les infrastructures.....	105
III.2.3. La polémique autour de l'investissement massif dans le projet de voie de contournement routier de la ville de Stockholm.....	106
III.3. Les difficultés à préserver la cohésion sociale et spatiale face à l'afflux de population induit par la métropolisation.....	107
III.3.1. Les difficultés d'accès au logement des populations nouvelles.....	107
III.3.2. L'inadaptation du tissu économique à l'arrivée de la majorité des immigrants étrangers menace la cohésion sociale.....	108
III.3.3. Rinkeby-Kista, un exemple d'absence de cohésion spatiale et sociale.....	109
III.3.4. La difficulté de concilier développement durable et métropolisation.....	113
III.4. La relative iniquité des mesures prises au nom de la protection de l'environnement.....	113
IV- CONCLUSION.....	115
V- BIBLIOGRAPHIE.....	118

VI- ANNEXES.....	120
CHAPITRE III : VANCOUVER.....	123
I- CARACTÉRISATION DE LA TRAJECTOIRE DE DÉVELOPPEMENT DE VANCOUVER.....	125
I.1. Un développement récent, rapide, ouvert sur l'Asie qui entraîne Vancouver dans la métropolisation.....	125
I.2. Caractéristiques de l'urbanisation au Canada et prise de conscience d'une préservation de l'intégrité environnementale.....	129
II- GENÈSE ET CONCRÉTISATION DES APPROCHES DU DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE AU CANADA ET À VANCOUVER.....	134
II.1. A l'origine des conceptions du développement durable : des fondements philosophiques et des courants de pensée environnementaliste.....	134
II.1.1. Les apports de la philosophie anglo-saxonne de l'environnement.....	134
II.1.2. L'idéal de la ville écologique au Canada.....	136
II.1.3. La construction progressive des conceptions de la durabilité urbaine à partir de trois concepts clés : livability, sustainability and resiliency.....	137
II.1.4. Sens et dimensions de la durabilité urbaine.....	139
II.1.5. Une conception de la durabilité soutenue par une mobilisation de l'action.....	140
II.2. La concrétisation des politiques de développement urbain durable au Canada et à Vancouver.....	142
II.2.1. Une politique environnementale qui limite la consommation excessive du sol et la dégradation de l'écosystème.....	143
II.2.2. Des politiques urbaines visant à restaurer les qualités de l'urbain pour limiter la suburbanisation.....	145
II.2.3. Smart Growth et stratégies régionales de croissance.....	152
II.2.4. Les années 2000-2010 : vers des stratégies de développement durable et de résilience.....	160
III- LIMITES DES POLITIQUES MENÉES.....	165
III.1. Limites des politiques de redéveloppement urbain inspirées du <i>New Urbanism</i>	165
III.1.1. Une densification et une diversification des usages uniquement dans les pôles urbains déjà constitués proches de la ville-centre.....	165
III.1.2. Une ville plus résidentielle mais moins intégratrice des populations et des activités marginalisées.....	166
III.1.3. Problème d'équité sociale d'accès à la ville-centre.....	166
III.1.4. Une ségrégation socio-urbaine renforcée.....	166
III.2. Limites des stratégies de développement territorial fondées sur le polycentrisme et la mobilité en transport collectif.....	167
III.2.1. Une difficulté à organiser le polycentrisme : la poursuite d'une croissance des emplois et des habitants dans les communes à l'extérieur du cœur d'agglomération	167
III.2.2. Une discordance entre lieux d'habitats et d'emplois générant des déplacements pendulaires pour les ¾ en automobile dans la région urbaine.....	168
III.2.3. Les conflits d'intérêts entre coalitions : des théories urbaines du développement territorial qui vont à l'encontre d'une métropolisation économique ?.....	170
III.3. Les difficultés tenant au rôle des institutions territoriales.....	172
III.3.1. Une stratégie de développement confrontée au statut et fonctionnement du district régional.....	172
III.3.2. Renforcer le caractère légal, partenarial et prospectif du plan stratégique métropolitain.....	172

III.3.3. Faire évoluer le GVRD vers une corporation métropolitaine ?.....	173
III.4. Les difficultés liées aux forces du marché et aux coalitions d'intérêt.....	174
III.4.1. Une logique de marché qui prend le pas sur la marge d'action publique ?.....	174
III.4.2. Un développement urbain inégalitaire qui nuit la durabilité sociale ?.....	176
IV- CONCLUSION.....	179
V- RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE.....	184
BRUNET-JAILLY, 2008, "VANCOUVER: THE SUSTAINABLE CITY", <i>JOURNAL OF URBAN AFFAIRS</i>, VOLUME 30, ISSUE 4, PAGES 375–388, OCTOBER 2008.....	184
VI- ANNEXES : DONNÉES STATISTIQUES ET DOCUMENTAIRES.....	190
CONCLUSION GENERALE.....	229

INTRODUCTION GENERALE

Par Lydie Laigle

Cette recherche sur les conceptions et les démarches de développement urbain durable s'inscrit dans le prolongement de celles menées antérieurement pour le PUCA (Laigle ss direct, 2009). La méthode d'analyse est similaire puisqu'elle privilégie une approche comparative des trajectoires de développement suivies par des villes et des agglomérations. Toutefois, les questionnements, les hypothèses et le cadre d'analyse s'en distinguent sur plusieurs points essentiels qui conduisent à présenter de nouveaux résultats et pistes de recherche.

De la notion de la durabilité à la philosophie d'action du développement durable

La première inflexion dans l'analyse consiste à se démarquer d'une vision enchantée, implicite et parfois homogénéisante du développement durable des villes. L'un des problèmes rencontré, lorsqu'on travail sur la durabilité urbaine, est que ce terme a peu été conceptualisé et contextualisé. On ne sait pas si l'on parle de la durabilité comme concept en construction ou bien du développement durable comme philosophie de l'action. Le contour polysémique et englobant du « développement durable » contenu dans les définitions les plus souvent évoquées, telles celles du rapport Brundtland et de la stratégie nationale du développement durable, apparaissent trop vagues pour constituer des clés d'analyse probantes. De plus, les recherches consacrées au « développement durable » mettent l'accent soit sur ses multiples dimensions (les questions des échelles, de la gouvernance, de la solidarité territoriale...), soit sur les thématiques qui s'y rattachent (la périurbanisation, le changement climatique...) sans toujours en tirer les enseignements sur les différents sens et contenus que la notion de durabilité recouvre à des périodes de temps distincts et dans le contexte de sociétés différentes. Cela est d'autant plus prégnant que le développement durable fait l'objet, ces dernières années, d'un usage discursif parfois abusif en l'appliquant à toutes sortes de situations diverses et variées et donne lieu à une instrumentalisation de l'action, ce qui peut conduire à une mystification du terme (Godard, 2005) et à la normalisation des pratiques qui s'y réfèrent. Ce qui fait dire à certains que le développement durable serait l'un des dogmes des temps modernes qui reposerait peu sur des fondements scientifiques éprouvés et sur une archéologie du savoir constituée (Foucault, 1969).

Pour éclairer ce débat, il est important selon nous de distinguer deux notions essentielles :

- la *durabilité considérée comme un concept en formation*¹ qui se construit, dès les années 1970, par l'entrecroisement des pensées critiques urbaines et de celles du développement (Sachs, 1970)², mais aussi par des approches environnementalistes revisitant à leurs manières la relation de l'individu à la nature, de la société à l'environnement, les impacts de l'activité humaine sur l'écosystème et à travers

¹ Par ce terme de durabilité nous reprenons l'anglicisme « *sustainability* » que nous aurions pu traduire aussi par soutenabilité et la distinction faite entre *sustainability* and *sustainable development*. Voir à ce propos : Kates, R., Parris, T. & Leiserowitz, A. (2005). "[What is Sustainable Development?](#)" *Environment* 47(3): 8-21; Holling, C. S. (2000). "[Theories for Sustainable Futures](#)" *Conservation Ecology* 4(2): 7.

² L'écodéveloppement formalisé par Sachs (1970) par exemple.

lesquelles de nouvelles façons de problématiser la durabilité ont été proposées ;

- le *développement durable* envisagé comme un processus de déploiement et de mise en œuvre de la durabilité dans des sociétés différenciées qui, à travers la structuration d'une capacité d'action collective, prend place dans des tensions qui caractérisent la fabrique et le gouvernement des villes et qui à travers le « sens pratique » (Bourdieu, 1980) apparaît comme une philosophie de l'action³.

Dans cette recherche, nous avons ainsi saisi l'opportunité d'interroger de façon plus approfondie, d'un côté, la *notion de durabilité* en la resituant dans l'évolution des modes de pensée et des connaissances scientifiques qui l'ont nourri, de l'autre, le *développement durable* appréhendé à travers les conditions de son appropriation par les acteurs des territoires concernés et de son positionnement sur l'agenda politique des villes étudiées. Cette première inflexion dans l'analyse conduit à analyser, lorsque le matériau recueilli le permet⁴, d'une part, les *valeurs sociétales, l'ancrage philosophique, les pensées urbaines et environnementalistes dans lesquels la notion de durabilité prend sens et contenus*, d'autre part, les *façons dont les questions de durabilité sont formulées et traitées au travers de la mise en œuvre du développement durable*.

Des philosophies environnementales et des cultures urbaines différenciées au fondement des conceptions de la durabilité

Ces éléments expliquent la variété des *conceptions existantes de la durabilité*. En effet, la notion de la durabilité révèle d'une certaine manière l'évolution des questions qu'une société urbaine se pose sur elle-même et sur son devenir, dans son rapport à ce qui l'affecte et à ce qui l'environne. Elle illustre de quelles façons sont appréhendés les problèmes auxquels elle est confrontée (changement climatique, précarisation sociale, injustices environnementales...), les critères d'analyse et les représentations à l'œuvre pour énoncer ce qui « fait problème » et formuler des solutions pour y remédier. De plus, la mise en œuvre du développement durable dépend des contextes sociopolitiques dans lesquels il s'inscrit et des manières dont les acteurs s'en emparent à des périodes de temps distinctes⁵.

On le développera davantage ultérieurement, mais il est d'ores et déjà intéressant de noter que la notion de durabilité, dans sa généalogie, ne s'inscrit pas dans les mêmes courants de pensée selon les continents, les cultures philosophiques et les acteurs qui s'en emparent (Emelianoff et Stegassy R., 2010 ; Hopwood et al, 2005).

Ainsi, dans les cultures scandinaves et anglo-saxonnes, la durabilité s'inscrit dans une perspective environnementaliste dans laquelle le rapport à la nature est constitutif des liens qui unissent les êtres humains à la société qu'ils bâtissent. La durabilité prend sens dans les

3 Bourdieu montre dans le *Sens pratique* que les pratiques ne peuvent être comprises indépendamment du contexte dans lequel elles sont socialement produites et qu'elles produisent socialement. De même, les pratiques ne peuvent être comprises indépendamment les unes des autres, dans la mesure où elles participent ensemble à la production d'un contexte symbolique cohérent et spécifique. Pour échapper à la scission entre le discours et les pratiques, Bourdieu rappelle qu'il est important de mettre en relation l'objet étudié et le contexte qui l'a produit. Bourdieu, 1980, *Le sens pratique*, Editions de Minuit, Paris.

4 Soulignons que nous faisons peu état dans ce rapport des articles majeurs produits notamment en France sur les approches territoriales du développement durable et notamment ceux publiés dans la revue « développement durable et territoires » depuis les années 2000. Ces références sont en toile de fond des analyses que nous avons voulu prolonger ici par des regards croisés venant de réflexions et d'études menées dans d'autres pays.

5 Cette introduction étant écrite à la fin de notre recherche, il faut bien considérer que cette façon de présenter les choses est en quelque sorte l'aboutissement d'une réflexion menée en parallèle de plusieurs recherches. C'est pourquoi le cadre d'analyse présenté dans cette introduction est en filigrane présent dans les études de cas, sans qu'il soit systématiquement et exhaustivement appliqué pour chacune d'entre elles.

interactions qui se tissent entre l'écosystème naturel et l'écosystème social (Holling, C. S., 2000), la nature et la ville, évitant ainsi d'opposer ces univers pour mieux analyser les conditions de leur coexistence (Lévy ; Blanc, 2010). Dans ces cultures, l'opposition ville-environnement, urbain-périurbain, est moins prégnante qu'ailleurs et la notion de durabilité s'attache davantage à analyser les conditions d'inclusion de la nature dans la ville et de la ville au sein de la planète. C'est pourquoi il importe que les développements urbains et économiques d'aujourd'hui ne nuisent pas à cette coexistence et ne préemptent pas les ressources qui seront demain nécessaires à la satisfaction des besoins des générations futures.

En revanche, dans les cultures des pays du sud de l'Europe, la durabilité est davantage appréhendée par les dégradations environnementales du développement, les inégalités dans l'utilisation et l'accès aux ressources. La ville qui constitue le lieu privilégié du patrimoine, de la production économique de valeur et de la cristallisation de la vie en société, peut être associée du point de vue de la durabilité aux effets néfastes qu'elle produit sur l'environnement. C'est pourquoi la figure représentative de la ville s'oppose à celle de l'environnement.

Cette différence, même si elle s'estompe depuis une quarantaine d'années, reste prégnante dans les façons de problématiser la durabilité. A Stockholm et Vancouver, la préservation de l'intégrité environnementale du « monde vivant » va de pair avec l'idée d'une qualité de vie en ville et d'une habitabilité des milieux de vie (naturels et artificialisés). A Lisbonne et Barcelone, c'est avant tout la qualité urbaine, celle de la composition urbaine et des modes d'habiter qu'elle suscite, qui constituent le garant d'une habitabilité⁶. Dans ce dernier cas, la nature est considérée comme un environnement à préserver et une source potentielle de ressources à valoriser ; elle présente une certaine extériorité vis-à-vis de la société urbaine, alors qu'elle en fait intimement partie dans le premier cas.

Ces différences de pensée se retrouvent dans les *notions clés à partir desquelles les villes étudiées et les élites qui les composent donnent sens à la notion de durabilité urbaine*. A Vancouver, la durabilité prend sens à travers la difficulté de concilier trois desseins : comment des villes plus habitables au sens « d'agréables à vivre » peuvent-elles être socialement « inclusives », ne pas dégrader l'écosystème et devenir résilientes aux changements climatiques et environnementaux de long terme⁷ ? A Barcelone (Laigle, 2009), la durabilité questionne la difficulté à préserver ce qui fait la valeur de l'urbanité, à savoir la compacité et l'interaction sociale, dans un contexte où l'urbanisation à grandes échelles dilue les fonctions dans l'espace, spécialise socialement les territoires, nuit à l'accessibilité et dégrade ainsi l'environnement et les conditions de vie. Dans ce dernier cas, la durabilité urbaine préside à la durabilité environnementale et à la qualité de vie, tandis qu'à Vancouver ce sont les rapports « harmonieux » ville-nature, le rapport subjectif des individus à leur environnement (urbain artificialisé et naturel) qui contribuent au sens de la communauté et à la qualité de vie

6 Notons que l'habitabilité dans les deux cas ne renvoie pas au même sens et à la même culture de vie. La « livability » nord-américaine est une idée issue de l'entrecroisement de deux courants : l'un environnementaliste défendant l'idée que vivre en harmonie avec son environnement est au fondement de la vie en société ; l'autre de la pensée critique urbaine revalorisant le rôle de la renaissance urbaine, du paysage et de la nature en ville (courant du New Urbanism) pour satisfaire les potentialités de communication et les liens sociaux au sein d'une communauté de vie (voir le chapitre consacré à Vancouver).

7 L'une des difficultés rencontrées pour l'analyse réside dans le fait que les mêmes mots d'habitabilité, du « vivre-ensemble », de résilience... ne sont pas employés dans le même sens selon les grandes régions du monde. Les travaux sur la résilience à Vancouver remontent, par exemple, à ceux de Holling (1973) qui définit celle-ci comme la capacité d'un système urbain (social et écologique) à absorber des perturbations sans passer à un autre régime, c'est-à-dire sans engager une rupture et sans se transformer dans ses composantes et modalités de fonctionnement essentielles. Sachant que ce sont ces ruptures et ces transformations structurelles souvent invisibles qui s'opèrent dans le temps longs qui sont sources de graves crises mettant en péril les milieux de vie et leurs habitants (humains, mais aussi espèces animales...) et les liens qui unissent les uns aux autres.

y compris en milieu urbanisé.

Renouvellement des problématiques de la durabilité et de l'agir urbain

Ces différences épistémologiques de la notion de durabilité se traduisent par des distinctions existantes dans les façons d'en poser les questions, de les problématiser et de les traiter. Quant bien même des thématiques similaires sont traitées, telle celle de l'adaptation au changement climatique, elles peuvent donner lieu à des questionnements différents.

Ainsi, la problématique de l'adaptation a jusqu'à présent été posée en termes de résistance des villes, de leurs infrastructures et habitants, aux événements extrêmes globaux. En fait, la question de la responsabilité quant à la vulnérabilité générée par les aménagements urbains d'aujourd'hui vis-à-vis de la capacité d'adaptation des habitants de demain a peu été posée jusque là. Elle commence à l'être dans des villes insulaires telles que Stockholm et New York.

Dans ce cas, l'adaptation n'est pas uniquement appréhendée comme une capacité de résistance momentanée à des événements extrêmes. Elle est conçue comme un *processus* de long terme visant à questionner ce qui, dans les modes de développement (urbain), met en péril la relation de l'homme d'avec son environnement. Ainsi, les plans climats sont dorénavant élaborés en se demandant quelles sont les mesures à prendre pour limiter les *vulnérabilités* des citoyens et comment peuvent-ils se réappropriier l'usage de la nature dans une perspective d'adaptation⁸ sur la longue période (Platt, 2006).

Tels que l'illustrent les exemples de Stockholm et de New York, les acteurs territoriaux s'organisent autour de ces nouvelles problématiques de l'adaptation pour les incorporer dans le renouvellement de l'agir⁹ (Arendt, 1958). A Stockholm, le renouvellement de l'agir passe par l'implication du milieu scientifique dans la mise au point de dispositifs d'adaptation multisectorielle expérimentés par la collectivité (substitution énergétique, biomasse pour le réseau de chaleur, péage urbain...) et la mobilisation de l'action collective locale (pacte de la collectivité avec les entreprises...) autour d'une transversalité de l'action capitalisant l'expérience acquise. A New York, la mobilisation de la connaissance scientifique sur l'incertitude du risque climatique et les vulnérabilités qui lui sont liées (par la NASA et l'Université de New York...) conduit à introduire une réflexivité dans l'action en organisant une capacité d'adaptation au sein d'un collectif d'acteurs (associatif, opérateurs de réseaux, économiques...) qui redéfinissent sur le long terme une gouvernance appropriée¹⁰. Dans cette perspective, les problèmes de l'environnement dans le cadre du monde qui nous englobe (*Umwelt*) sont considérés comme des problèmes qui affectent le monde intérieur (*Innenwelt*) de la société (Beck, 2001).

8 Nous faisons ici référence aux courants de pensée qui se développent sur le continent nord-américain autour de « the humane metropolis » représenté notamment par Rutherford H. Platt de l'Université de Massachusetts. Celui-ci défend l'idée que la nature rend des « services écologiques » à la ville (lutte contre les îlots de chaleur...) et qu'il conviendrait de considérer ces services et la manière dont les environnements urbains fonctionnent écologiquement et socialement pour refonder la capacité d'adaptation. Lire à ce propos : Epilogue: Pathways to More Humane Urban Places, Rutherford H. Platt, à la fin de son livre de 2006 : *The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st Century City*, University of Massachusetts Press and Lincoln Institute of Land Policy.

9 La notion de l'agir renvoie à celle formalisée par Hanna Arendt dans son livre « *La condition de l'homme moderne* ». L'auteur y précise que la modernité a remplacé l'agir par le faire en distinguant la connaissance de l'action à accomplir de son exécution. Dans ce cas, la modernité rend l'homme esclave de ses connaissances pratiques puisqu'il n'est plus capable de penser et de comprendre les choses qu'il est capable de faire. Réinstaurer une capacité d'agir revient à recréer les conditions collectives d'une plus grande réflexivité sur le sens et les conséquences de l'action.

10 Le plan d'adaptation au changement climatique de la ville de New York a ainsi été élaboré avec l'aide de l'Université de New York et de la NASA autour des concepts clés de *hazard* et de *vulnerability*, ce qui a conduit à envisager la gouvernance du changement climatique en termes d'*adaptive capacity*. Se référer à ce sujet à notre recherche ASPECT 2050 menée pour le compte de l'ANR Ville durable.

L'appropriation collective de la durabilité et l'inscription du développement durable dans la fabrique et le gouvernement des villes

Ainsi, la reformulation des problématiques de la durabilité peut contribuer à transformer les conditions de l'agir urbain dans une perspective de développement durable. A l'inverse, les conditions dans lesquelles le développement durable est mis en œuvre peuvent constituer un vecteur ou au contraire un obstacle à l'appropriation de nouvelles conceptions de la durabilité.

L'appropriation collective de la durabilité passe par les questions qui sont posées et traitées en son nom et celles qui sont mises à l'écart du débat public et des agendas politiques. Les acteurs territoriaux et les coalitions d'intérêts (économiques, écologistes, politiques...) s'approprient les problématiques de la durabilité pour structurer l'action autour de nouvelles formes de mobilisation collective et d'implication de la société civile.

On peut alors se demander comment les modes de structuration de l'action collective envisagés pour traiter les problèmes de durabilité se confrontent aux pratiques à l'œuvre dans la fabrique et le gouvernement des villes ? Quelles sont les difficultés de gouvernance sur lesquelles la mise en œuvre du développement durable bute ou au contraire par lesquelles elle se trouve facilitée ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de considérer les héritages et les évolutions sociopolitiques dans lesquels s'inscrit la mise en œuvre du développement durable : formes de décentralisation, d'inter-territorialité, de subsidiarité, de négociations entre coalitions d'intérêts, d'engagement citoyen.... Ce qui implique de tenir compte des différences existantes dans chaque pays et cultures politiques.

Dans les pays de l'ouest et du sud de l'Europe, l'action publique joue un rôle d'impulsion et de structuration de l'action collective menée en faveur du développement durable. Par la loi et le renouvellement des dispositifs de planification (SCOT, Plan Climat...), de structuration des projets de territoire (Agenda 21...), de démarches volontaires (démocratie locale, prospective territoriale...), mais aussi par des référentiels plus cognitifs d'action (grille éco-quartiers, charte européenne ville durable et solidaire...) et des contrats de développement territorial (Grand Paris...), l'action publique renouvelle les conditions de l'implication des différents acteurs (citoyens, ONG, collectivités locales...) et fixe un cadre à leur marge d'intervention et de négociation. Dans les pays du Nord de l'Europe et surtout le continent nord-américain, ce sont davantage les réseaux et coalitions d'acteurs qui se constituent en force d'innovation technologique et institutionnelle, en contre-pouvoirs, en initiateurs d'une mobilisation collective.

Ces différences conduisent à une seconde inflexion de l'analyse dans la façon de considérer *les transformations à l'œuvre dans la fabrique de la ville*. Il s'agit moins de mettre l'accent comme nous l'avons fait dans nos écrits antérieurs sur l'évolution de la fabrique de la ville en tant que telle, notamment sur les évolutions des modes de gouvernance impulsés par les instances institutionnelles que sont l'Etat et les régions¹¹. Mais par contre de se demander *si les transformations à l'œuvre dans la fabrique et la gouvernance des villes affectent les façons de faire du développement durable, les manières d'en soutenir les visées sociétales et écologiques, et ainsi limitent la portée et la mise à l'épreuve dans l'action des notions de durabilité prônées*.

11 La lecture institutionnelle de ces transformations met en évidence comment l'Etat et les régions sont en capacité d'énoncer les finalités de l'action et d'encadrer les consultations avec les intérêts socio-économiques en conférant à certaines fédérations le statut d'interlocuteurs dans la définition d'une politique publique. Or cette interprétation devient de moins en moins transposable à l'échelle locale avec les différentes vagues de décentralisation.

La dissociation entre « l'urbanisme de projet » et la planification, la montée des coalitions d'acteurs économiques dans les grands projets d'envergure métropolitaine et la gestion des réseaux urbains, l'affaiblissement des politiques structurelles du logement et de l'accompagnement social, mais aussi le développement de démarches participatives citoyennes, de mobilisation environnementales, de négociations entre les niveaux territoriaux d'élaboration des stratégies urbaines sont autant de « signaux forts » des transformations à l'œuvre dans la fabrique et la gouvernance des villes.

Dans quelle mesure ces transformations font-elles évoluer les modalités de mise en œuvre du développement durable ? Assiste-t-on à la constitution de coalitions d'intérêts qui se structurent autour des grands projets de renouvellement urbain et limitent les possibilités pour les acteurs publics d'intégrer des finalités sociales et écologiques de façon transversale aux territoires de projets¹² (R. Dormois, 2008) ? Dans quelle mesure ces coalitions peuvent-elles avoir une influence sur le gouvernement des villes¹³ (Pinson, 2010, p. 86) ? Et comment s'en trouvent infléchies les conceptions de la durabilité mises en acte ?

Dans cette perspective, ce qui se joue dans le développement durable, n'est-ce pas le rapport au changement et la manière de le prendre en charge collectivement (Rumpala, 2010) ? Il est ainsi important de distinguer le développement durable qui fait l'objet *d'injonctions et d'objectifs politiques* et dont la mise en œuvre procède d'une normalisation de l'action, du développement durable considéré comme une *philosophie de l'action* dont les principes éthiques de pensée (précaution, responsabilité, conséquentialité...vis-à-vis des éléments à préserver et à léguer) amènent à négocier des règles de conduite d'une action plus réflexive, « engagée » et « agissante », enfin du développement durable comme *projet politique* qui vise un changement de modèle de développement et la réalisation d'un projet de société.

En fait, ces figures de la mise en œuvre du développement durable coexistent souvent sur un même territoire. Mais elles sont portées par des coalitions d'acteurs différentes. Par exemple, la troisième figure n'est pas seulement véhiculée par des forces d'opposition et des mouvements alternatifs. Elle peut être impulsée par des Maires qui s'impliquent aux côtés de leurs citoyens pour un projet de développement qui comporte de fortes visées sociétales et écologiques¹⁴.

Ces figures de mise en œuvre du développement durable posent la question de la gouvernementalisation des conduites à travers un spectre de situations qui va des techniques de gouvernement nécessaires à l'exercice d'un pouvoir aux moyens par lesquels les acteurs peuvent se mobiliser dans l'accomplissement d'un projet (Foucault, 1969). On l'a vu à travers l'exemple de l'adaptation au changement climatique, la complexité des problèmes de durabilité traités implique de prendre en considération des interactions d'échelles et d'enjeux (local/global), des problématiques (urbaine, environnementale, sociale, climatique...), les conséquences de l'action dans le temps et l'espace qui conduisent à une plus grande transversalité et réflexivité de la conduite de l'action. Aussi, la mobilisation de l'action collective revêt un caractère cognitif qui est lié aux capacités des acteurs à :

12 Comme le souligne Rémi Dormois (2008), l'Etat intervient de moins en moins dans la définition du contenu des politiques publiques qui concernent le champ de la reproduction sociale (aides sociales et au logement). Recourir au terme de coalition permet de se démarquer de la lecture juridico-institutionnelle du gouvernement urbain dans un contexte où l'élargissement du spectre des acteurs du gouvernement urbain intègre des acteurs privés et des acteurs non institutionnels.

13 Pinson Gilles, 2010, « La gouvernance des villes françaises, Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », dans *Revue Métropoles, Pôle sud*, 2010/1, N°32, ARPOS Editeur, accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2010-1-page-73.htm>

14 Tel que J.F. Caron, maire de Loos en Gohelle par exemple. Voir à ce propos l'atelier 1 du colloque du CGDD « faire la ville durable : inventer une nouvelle urbanité » des 20-21 Janvier 2011 dont nous avons animé l'Atelier N°1.

- intégrer de nouvelles façons de raisonner dans le temps et l'espace, en prenant en compte la valeur intrinsèque de la nature et l'éthique de la responsabilité dans une temporalité longue (Larrère, 2002),
- mobiliser les connaissances nécessaires pour traiter des défis plus globaux de durabilité par l'agir local (Beck, 2001) et des défis sociaux que recèlent les crises environnementales,
- modifier les conditions de l'agir urbain à travers des modes de consultation, de négociation et de gouvernance qui interrogent le bien fondé d'un projet (urbain, d'aménagement...) au regard des pratiques de la vie quotidienne qu'il induit, des stratégies de localisation qu'il conditionne et des conséquences imprévues non intentionnelles de l'action qu'il sous-tend (Lolive, 2010).

En fait, les changements en cours dans la fabrique de la ville ne concerneraient-ils pas autant ce caractère cognitif de l'action collective, que les changements institutionnels dans les formes de gouvernement et de gouvernance¹⁵ ? C'est là l'une des hypothèses que nous suggérons pour caractériser cette seconde inflexion dans l'analyse.

En ce sens, cette recherche s'interroge davantage que les précédentes sur les conceptions de la durabilité et leur analyse critique. Ce terme « *conceptions de la durabilité* » désigne, d'une part, les valeurs sociétales, les pensées urbaines et environnementales qui nourrissent les différents sens donnés à la durabilité et les *manières d'en poser les questions et les problématiques face à des enjeux* inégalement éclairés et, d'autre part, le *rapport à l'agir* c'est-à-dire à la *connaissance que l'action sous-tend* et aux *manières de mobiliser* l'action collective. Il s'agit ainsi d'insister sur le caractère hybride des conceptions de la durabilité tout à la fois catégorie de pensée et d'action (Jollivet, 2001). Cet enrichissement permanent entre les façons de penser la durabilité et les manières de mettre en œuvre le développement durable caractérisent les conceptions de la durabilité¹⁶.

15 Si certains changements institutionnels favoriseraient des modifications dans les formes cognitives et agissantes de mobilisation de l'action, la relation réciproque ne serait-elle pas aussi à l'œuvre : les formes d'engagement et de mobilisation des acteurs pouvant interagir sur les types de « gouvernalités » ?

16 Cette façon de présenter les choses permet de dépasser le constat que nous partageons sur ce point avec Nicole Mathieu, laquelle souligne que la notion de développement urbain durable s'érige en catégorie de pensée et d'action, sans que la pensée sur la durabilité soit suffisamment mobilisée pour refonder les catégories d'analyse. Du coup, on met en action un impensé (le développement durable) et on délégitime l'utopie politique qui reposait sur le passage à un nouveau mode de développement (Mathieu, 2006).

Enrichissement mutuel ou freins entre les conceptions de la durabilité et les conditions de mise en œuvre du développement durable ?

Il en ressort des conceptions de la durabilité mettant en synergie, mais aussi en tension, le sens des concepts clés utilisés et la mobilisation de l'action. Cette troisième inflexion dans l'analyse évite l'un des écueils auquel nos recherches antérieures s'étaient confrontées, à savoir partir des conceptions urbaines de la durabilité pour envisager les façons de les mettre en œuvre. De plus, cela permet de considérer les enrichissements mutuels, parfois itératifs, entre les conceptions de la durabilité et les conditions de mise en œuvre du développement durable, ainsi que les contradictions existantes entre les notions de durabilité prônées et les démarches initiées. Ces contradictions expliquent en partie les difficultés que la puissance publique, les collectivités et les acteurs des territoires rencontrent pour faire advenir des conceptions de durabilité urbaine conciliant un renouvellement des concepts clés de durabilité (en termes d'habitabilité, de résilience...) et des formes de mobilisation collective les incorporant dans « l'agir urbain ».

Vancouver est l'une des études de cas qui illustre le mieux les possibilités d'enrichissement mutuel entre des notions clés qui apparaissent pertinentes pour problématiser la question de la durabilité urbaine à certaines périodes de la trajectoire de développement de la ville et de l'agglomération et les modalités par lesquelles sont remodelés les processus de consultation citoyenne, de planification plus interactive entre urbanisme et transport, les stratégies raisonnées de développement territorial (*smart growth*) et la conduite participative des projets urbains.

Ainsi, la notion de *livability* tout d'abord axée sur le rapport ville-environnement, à travers l'idée que la défense de l'intégrité environnementale participe de l'amélioration de la qualité de vie en ville, a contribué, dans les années 1970, à une mobilisation de l'action collective autour de la protection des terres agricoles et de l'écosystème (bio-région) et du refus d'une autoroute urbaine. Puis, dans les années 1980 et 1990, la dimension urbaine de la *livability* a pris plus d'importance. Elle a davantage été associée à l'idée d'une renaissance urbaine visant à rétablir un sens des lieux et une animation urbaine que les villes nord-américaines avaient perdus. Au cours de cette période, la recherche d'une meilleure habitabilité en ville a conduit à renouveler les méthodes de design urbain plus participatif, sous l'égide du *New Urbanism*, impliquant les habitants et autres usagers (commerçants, entreprises de services...) à exprimer leur vision du devenir des quartiers de la ville et leurs souhaits en termes d'accessibilité aux services, aux équipements publics, aux espaces verts, d'itinéraires de déplacement et de pratiques de loisirs¹⁷. Puis, au cours des années 2000, la persistance des dynamiques de long terme défavorables à l'habitabilité dans la région urbaine (accroissement des distances parcourues en automobile, périurbanisation de plus en plus éloignée des classes moyennes, ségrégation socio-spatiale accrue...) et la montée des défis globaux liés au changement climatique ont fait prendre conscience de la nécessité d'engager des démarches de prospective territoriale associant universitaires, organisations non gouvernementales, acteurs économiques et politiques, afin d'énoncer des scénarios possibles du devenir de la région urbaine compatibles avec une résilience et des processus d'adaptation réduisant la vulnérabilité des habitants et des territoires concernés¹⁸.

17 Souhaits à partir desquels un dialogue s'engage avec les urbanistes et paysagistes qui traduisent sur plan les différentes possibilités existantes pour favoriser l'évolution souhaitée des pratiques de la vie quotidienne.

18 Rappelons que Vancouver se situe dans un archipel entre mer et montagnes soumis à un risque d'inondation avec le réchauffement climatique.

Vancouver se distingue ainsi par cette faculté à faire évoluer les notions de durabilité (de la *livability* à la *resiliency*) qui conduisent à envisager de nouvelles façons de mobiliser l'action collective pour faire face à de nouveaux défis. Le renouvellement de la pensée sur la durabilité conduit à de nouvelles préoccupations qui sont incorporées dans l'agir urbain en adaptant progressivement les formes de mobilisation de l'action dans le temps long (*adaptive capacity*).

D'autres études de cas illustrent non pas cet enrichissement mutuel, mais des points de blocage entre l'évolution des conceptions de la durabilité et les modalités de mise en œuvre du développement durable. Les raisons à l'origine de ces points de blocage pouvant d'ailleurs être multiples comme nous l'exposerons dans la conclusion.

Les trajectoires de développement : révélatrices des défis posés à la durabilité et des contradictions de mise en œuvre du développement durable ?

La quatrième inflexion majeure de l'analyse concerne *la façon d'appréhender les trajectoires de développement* des villes étudiées au regard des problématiques de la durabilité et des compromis sous-tendus par la mise en œuvre du développement durable.

Dans nos recherches comparatives antérieures sur les villes européennes, l'attention a été portée sur le « volontarisme affiché » par des collectivités territoriales (la Generalitat de Catalogne, l'intercommunalité d'Hanovre...) pour transcrire des objectifs de durabilité dans des modèles de développement territorial et adapter les modalités de gouvernance aux enjeux sociétaux et écologiques à traiter. Nous avons ainsi rendu compte des conceptions urbaines aux différentes échelles (telle la constitution d'un réseau polycentrique de villes compactes pour Barcelone...) envisagées par les collectivités pour contrecarrer des tendances considérées comme préjudiciables à la durabilité¹⁹. Puis, rendu compte des moyens déployés par ces collectivités pour contribuer à des trajectoires plus durables dans le temps long : outils de planification transversale multisectorielle « urbanisme-transport-environnement », dispositifs de négociation multi-niveaux entre les villes, les provinces ou les régions, instruments économiques d'incitations (unification tarifaire des transports collectifs, réinvestissement de la plus-value foncière dans l'aménagement des espaces publics...) et créativité urbaine dans l'aménagement des espaces qui favorisent une combinaison des fonctions et des usages de la ville (Laigle, 2010, dans Maugard et Cuisinier) .

A présent, les résultats de nos recherches menées outre atlantique, la prise en compte des controverses existantes sur les conceptions urbaines de la durabilité, l'évolution du contexte économique et politique²⁰ nous amène à considérer que cette façon d'appréhender les trajectoires de développement n'est pas suffisante ou satisfaisante²¹. D'une part, on ne peut réduire l'analyse des trajectoires de développement territorial des villes et des agglomérations au triptyque « dynamiques urbaines-politiques menées-adaptation de la gouvernance ». D'autre part, on ne peut pas s'interroger sur la « durabilité » de telles trajectoires, sans analyser l'évolution même des conceptions de la durabilité et des contradictions conditionnant les modalités de mise en œuvre du développement durable, dans des contextes économiques,

19 Notamment par un accroissement des distances parcourues en automobiles, un mitage périurbain de plus en plus éloigné des bourgs raccordés au réseau de transport métropolitain, une gentrification sociale des centralités urbaines rénovées...

20 Crise économique, logique de marché qui devient prégnante sur la localisation, logique du projet urbain qui devient prépondérante sur la planification...

21 Cette approche avait l'avantage d'éclairer le champ des possibles et les expérimentations engagées en Europe. Toutefois, elle relevait d'une problématique trop manichéenne et fonctionnaliste, sous-estimant, à notre sens, les points de blocage dans la pensée et l'agir, précisément les impensés ou les raccourcis qui empêchent de surmonter les difficultés de l'action.

de gouvernabilité et de mutations urbaines en forte évolution.

Cette inflexion nous conduit à ne pas chercher à caractériser, en termes de durabilité²², les dynamiques socio-urbaines et les problèmes environnementaux issus du repositionnement géopolitique et de la métropolisation des agglomérations concernées. Mais à les considérer comme des défis posés au renouvellement des conceptions de la durabilité et aux finalités attribuées à la mise en œuvre du développement durable. Comment les pouvoirs publics, les collectivités locales et coalitions urbaines se mobilisent pour adapter les conceptions de la durabilité aux défis qui se posent et les prendre en considération dans les tensions qui caractérisent la mise en œuvre du développement durable ?

Ainsi, vouloir retracer rétrospectivement des trajectoires de développement est un exercice qui demande de pouvoir reconstituer les *effets en chaîne entre des politiques* menées dans certains domaines (politiques urbaines et du logement...), des *effets inattendus* dans d'autres domaines (localisation, déplacement, dégradation environnementale...), des *contradictions* qui se nouent *entre des évolutions exogènes* (globalisation, crise financière...), des *dynamiques socio-urbaines* qui s'en trouvent modifiées et des dégradations environnementales qui s'accroissent. Mais cela suppose aussi de pouvoir identifier les conceptions de la durabilité sous le prisme desquelles les coalitions d'acteurs interprètent les défis à traiter et envisagent des pistes d'action pour y répondre, de même de prendre en compte les évolutions de la fabrique et de la gouvernance des villes qui conditionnent les modalités de mise en œuvre du développement durable.

En fait, l'hypothèse que nous formulons est que la mise en œuvre du développement durable dépend, d'une part, de la capacité à adapter les problématiques de la durabilité aux défis auxquels sont confrontées les trajectoires de développement des territoires sur la longue période et, d'autre part, de la capacité des acteurs à investir le capital cognitif requis par ces problématiques de la durabilité, afin de les incorporer dans la mobilisation de l'action collective et éventuellement faire évoluer les modes de fabrique et de gouvernement des villes.

Comment les acteurs prennent-ils conscience des contradictions qui se tissent entre les modalités de développement et les effets en chaîne générés sur les dynamiques urbaines et la dégradation environnementales et comment font-ils évoluer les modalités d'action en vue d'en traiter les défis majeurs ? Quels sont les défis sur lesquels les politiques menées au nom de la durabilité proposent des avancées significatives et apportent certains éléments de réponse, mais aussi les problèmes qui restent en suspens et les enjeux qu'elles n'ont pas encore réussi à traiter ? De plus, comment les collectivités et plus largement les acteurs territoriaux, économiques et citoyens s'emparent de ces enjeux, se concertent sur les voies possibles de leur résolution et structurent une action collective pour y répondre ?

Cette inflexion conduit à envisager plusieurs pistes de recherche que nous développerons dans la conclusion, mais qu'il convient d'ores et déjà de signaler pour ouvrir la réflexion.

Les défis posés par la globalisation et la cosmopolitisation des villes étudiées questionnent la capacité de l'action publique à poursuivre des objectifs de durabilité comportant des finalités sociales. En effet, la globalisation et le rayonnement métropolitain ont tendance à exacerber la pression démographique et à attirer des populations de cadres mais aussi d'immigrés dans les

²² Plus que d'une subtilité de langage, il s'agit là de se distancier vis-à-vis d'une conception normative de la durabilité cherchant à caractériser en termes de durable ou de non-durable des dynamiques (périurbanisation...) à partir de critères et d'analyses implicites qui donnent lieu à débat et controverses.

agglomérations majeures. Il en résulte une demande plus importante de logements, d'équipements publics et d'aide sociale, alors que les politiques structurelles des Etats (logements conventionnés, transport, aide sociale...) ont été décentralisées vers les collectivités locales qui se trouvent confrontées à des demandes diversifiées auxquelles elles peuvent difficilement et inégalement répondre. D'où une contradiction entre l'intégration des systèmes de villes dans la mondialisation et les possibilités existantes pour prendre en charge la dimension sociale du développement métropolitain.

On peut alors se demander de quelles façons les systèmes de villes engagées dans une trajectoire de mondialisation pourraient traiter des questions sociales de la durabilité ? D'autant que les prémices des accords internationaux en matière de durabilité concernent essentiellement l'environnement et le climat, sans qu'une conception de la durabilité traitant de la question des inégalités sociales et environnementales soit parvenue à maturité²³.

Dans les villes inscrites dans un processus de métropolisation, la planification deviendrait de moins en moins un outil de structuration de l'action publique en faveur d'un développement territorial plus « cohérent » et plus soutenable. Parce qu'elle tend le marché foncier et immobilier, la métropolisation assujettit la relocalisation des ménages et des entreprises à des logiques de marché et d'attractivité et creuse les inégalités socio-spatiales. Plus l'intensité de ces dynamiques est importante, moins les politiques d'usage du sol, de transport et d'environnement parviennent à les canaliser. Lorsque la planification n'est pas réalisée aux échelles de gouvernance intercommunale sur lesquelles se reconfigurent les dynamiques urbaines et n'engage pas les élus locaux dans des visions et des choix négociés de développement territorial, elle n'apparaît plus être en mesure de jouer un rôle suffisant de structuration territoriale et d'infléchissement des formes urbaines²⁴. Les formes urbaines évoluent, à présent, autant si ce n'est plus sous l'influence des marchés et des logiques de localisation que des intentions planificatrices²⁵.

Ces évolutions amènent à se demander comment l'exercice de planification peut-il évoluer pour retrouver une crédibilité et une efficacité ? Quelles sont les conditions dans lesquelles il pourrait jouer un rôle de soutien à l'élaboration d'une conception de la « durabilité territoriale » ? Dans quelle mesure peut-il encore avoir un sens pour élaborer un projet (politique) de territoire organisé autour de concepts clés de durabilité adaptés aux défis identifiés comme devant être traités dans le devenir des territoires considérés²⁶ ? Comme l'illustre l'exemple de Vancouver, l'exercice de planification ne peut-il pas reconquérir une certaine légitimité, s'il devient un moyen de bâtir une vision du développement territorial plus prospective qui serait débattue et négociée entre élus et acteurs du territoire, et sur laquelle chacun s'emploierait à tenir des engagements répondant à des enjeux globaux du développement local ?

23 De plus, dans quelle mesure les collectivités locales à défaut d'avoir les moyens de mener des politiques de solidarités pourraient être à l'initiative de secteurs d'activités plus solidaires fondés sur la mutualisation et une juste rétribution de l'utilisation des ressources dans le respect des droits de préservation de l'environnement, tels que les débats qui sont à nouveau ouverts sur la « dette écologique » le suggèrent ?

24 A Stockholm comme à Lisbonne, le plan stratégique métropolitain fondé sur le polycentrisme n'enclenche pas sur une mobilisation de l'action des élus locaux, dans la mesure où ceux-ci sont peu investis en amont dans les pourparlers qui ont présidé à son élaboration et peu engagés dans sa mise en œuvre, en l'absence d'instances intercommunales de décision et de négociation.

25 Ces intentions planificatrices apparaissent comme une « image achevée dans un monde inachevé », selon la belle expression de Caroline Gallez, chercheuse à l'IFSSTAR-LVMT (Laboratoire Ville Mobilité et Transport).

26 Il convient ainsi de porter une attention aux initiatives de prospective territoriale qui sont menées en France, certes par la DATAR (Territoires 2040) mais aussi localement en amont d'un exercice de planification plus réflexif et négocié, tel qu'à Rennes ou Lyon (Conférence Climat du Grand Lyon à laquelle nous avons contribué par l'animation de l'atelier Urbanisme et la co-rédaction des comptes-rendus de cet atelier compris dans le document final).

Dans bon nombre de villes insérées dans la métropolisation, telle Stockholm, le rôle de la planification tend à diminuer depuis vingt ans au profit de la réalisation de grands projets urbains. On l'a vu, cela est du aux difficultés rencontrées pour faire évoluer le rôle de la planification, mais aussi aux changements qui caractérisent la fabrique et la gouvernance de la ville. Depuis le début des années 2000 et particulièrement la crise de 2008, l'endettement progressif des pouvoirs publics et des collectivités locales ne leur permet plus de financer seuls des grands projets d'infrastructures et d'aménagement urbain. Dans le même temps, le renchérissement immobilier des cœurs d'agglomération a attiré des investisseurs privés à même de cofinancer des projets urbains d'envergure compte tenu de la valorisation foncière escomptée.

La *fabrique de la ville* s'opère ainsi davantage par la conduite de grands projets dans lesquels sont impliqués des acteurs privés. De plus, des *coalitions économiques* s'investissent dans la *gouvernance* des villes et la gestion des réseaux urbains. D'abord aux Etats-Unis et au Canada où ces coalitions jouent un rôle dans la réélection des Maires et leur capacité à financer le renouvellement et l'aménagement urbain via l'impôt et les taxes. Mais aussi dans les pays européens où ces coalitions revendiquent auprès des collectivités des choix de régénération urbaine, de modification des réseaux urbains et d'implantation de nouvelles activités aux échelles du projet mais aussi des stratégies urbaines plus larges²⁷.

Dans ce contexte, la difficulté réside dans « la recherche d'une combinaison entre activation des mécanismes marchands et intervention régulatrice des collectivités locales » (Dormois, 2008). Vancouver et Stockholm illustrent à leur manière deux façons de combiner ces logiques marchandes et d'intervention des collectivités. A Vancouver, la défense de l'intégrité environnementale et la reconquête urbaine sont utilisées pour revaloriser la ville aux yeux de ses usagers, mais aussi de ses investisseurs économiques potentiels. La préoccupation environnementale et la requalification urbaine sont mises au service d'une attractivité économique²⁸ et d'une revalorisation foncière qui contribuent à une « marchandisation » de la ville. A Stockholm, la focalisation de l'action publique sur la protection de l'environnement se traduit à l'échelle locale par un soutien aux partenariats publics-privés entre les Universités, la recherche-développement et les acteurs économiques, en vue de développer des technologies environnementales novatrices qui trouvent à s'appliquer dans des projets urbains démonstrateurs. Dans ce cas, l'intervention publique soutient l'émergence des secteurs de l'économie verte qui prennent place dans la globalisation économique et la concurrence internationale.

On peut alors se demander quels sont les infléchissements qui surviennent dans les conceptions de la durabilité et les façons de mettre en œuvre le développement durable liés à cette prédominance du projet sur la planification, mais aussi aux négociations entre coalitions politiques et économiques ?

Si l'on considère la question de la durabilité comme un ensemble de tensions voire de contradictions entre les sphères du développement économique, de la cohésion sociale et de la préservation environnementale, comment ces tensions évoluent au travers de la montée des coalitions économiques, mais aussi citoyennes ? N'assiste-t-on pas à une focalisation sur les

27 Ainsi, à Stockholm, les réseaux urbains (de chaleur, de transport...) sont de plus en plus exploités par des acteurs privés et les coalitions économiques (grandes enseignes commerciales et entreprises de la connaissance...) négocient avec les maires leur localisation territoriales.

28 Puisque c'est en attirant des propriétaires immobiliers et des acteurs économiques (commerçants...) au pouvoir d'achat conséquent que la ville, via l'impôt et les taxes, finance les équipements et aménagements nécessaires à la défense de son image et de sa notoriété qui la garantissent contre la déprise économique notamment aux Etats-Unis.

dimensions économique et environnementale au détriment du social, sur les enjeux locaux au détriment des enjeux globaux ? Ces coalitions, en soutenant des projets urbains démonstrateurs de technologies vertes comme à Stockholm ou des projets symbolisant une renaissance urbaine apportant une qualité de vie et un rapport à la nature en ville comme à Vancouver ou bien des projets démontrant une capacité à la mutabilité et mixité des espaces urbains en déshérence comme à Lisbonne, peuvent-elles véhiculer des conceptions de la durabilité au sens fort du terme²⁹ ? D'autant que ces projets s'inscrivent rarement dans des stratégies urbaines négociées, menées à des échelles plus larges, visant à rendre plus équitable l'accès aux aménités urbaines et environnementales et à répondre aux défis sociétaux qui caractérisent le développement des agglomérations.

L'analyse des difficultés liées à la mise en œuvre du développement durable révèle, quant à elle, une *tension entre deux paradigmes de l'action : la territorialisation et la gouvernementalisation*. La territorialisation renverrait à une appropriation locale de la mise en œuvre du développement durable, tandis que la gouvernementalisation consisterait en une mobilisation contre une institutionnalisation de celui-ci. La territorialisation peut favoriser l'initiative locale et la transversalité, mais peut aussi circonscrire l'action à des projets et des communautés d'intérêts et favoriser des régimes urbains différenciés selon les territoires (Dormois, 2008). Aussi, la territorialisation peut très bien ne pas déboucher sur une gouvernementalisation des conduites prenant en compte les jeux d'échelles et d'enjeux temporels qui pourraient faire évoluer la fabrique et la gouvernance de la ville dans une perspective de développement durable.

Ainsi, plus le projet urbain prend de l'importance sur la planification territoriale et les politiques structurelles décentralisées, sans qu'un gouvernementalisation s'organise à des échelles des territoires fonctionnels³⁰, plus le risque est grand de voir des compromis s'opérer sur des enjeux territorialisés de développement. Et plus les coalitions économiques prennent de l'importance, plus la marge de manœuvre du politique est réduite pour faire évoluer les « régimes de gouvernement urbain » et intégrer des finalités sociales et écologiques dans le développement des territoires de projets (sur le continent nord-américain principalement). D'où une mise en œuvre du développement durable qui serait tiraillée, d'un côté, entre la persistance d'une normalisation descendante de l'action sous formes d'injonctions et l'emprise de logiques économiques sur des territoires de projets³¹ et, de l'autre, des processus plus participatifs et négociés, mais sur des échelles et des temporalités d'action réduites. En fait, la troisième figure de mise en œuvre du développement durable visant la construction d'un projet politique autour d'une responsabilisation des coalitions d'acteurs sur des défis de société cristallisés dans les modèles de développement serait encore très faiblement développée³².

29 Rappelons qu'au sens fort du terme, la durabilité *environnementale* telle que H. Daly l'a formalisée, dès les années 1990, concerne des flux matériels de l'économie qui remplissent trois conditions : le rythme de consommation des ressources renouvelables ne doit pas excéder leur rythme de régénération, celui des ressources non renouvelables ne doit pas excéder le rythme auquel des substituts renouvelables peuvent être trouvés, le rythme d'émissions de pollution pas excéder la capacité de l'environnement à absorber cette pollution. Mais au sens plein du terme, la durabilité ne concerne pas uniquement le lien entre les modèles de développement et la capacité de l'environnement à se régénérer, mais aussi la capacité de la société à assumer sa cohésion dans le temps et la capacité des générations futures à satisfaire les besoins qui seront les leurs.

30 Nous empruntons cette expression de territoires fonctionnels car elle renvoie bien aux territoires sur lesquels se reconfigurent les dynamiques urbaines (de localisation économique et résidentielle, de mobilité, de cosmopolitisation...) d'une région urbaine et aux relations d'interdépendance qui se tissent au sein et entre les systèmes de villes (Pumain, 2007).

31 Ces logiques centralisatrices ré-émergent régulièrement comme en témoignent la reprise en main par l'Etat français de contrats de développement territorial avec les collectivités tel que l'illustre l'exemple du Grand Paris et du côté des USA, le programme « Sustainable communities » de l'Etat Fédéral américain mis en place sous la mandature d'Obama.

32 D'autant que cette perspective est parfois détournée au profit d'une responsabilité des citoyens et entreprises appelés à adopter des comportements sobres et éthiques, ce qui comporte des effets ambigus en termes de culpabilisation des individus

Les études de cas étudiées dans cette nouvelle recherche illustrent encore plus que les précédentes les combinaisons existantes entre ces tendances à la territorialisation et celles relatives à la gouvernementalisation.

Lisbonne démontre d'une certaine façon une combinaison « classique » entre la persistance de politiques sectorielles, notamment dans le domaine du logement, qui continuent à assurer une fonction sociale, et l'émergence d'une transversalité à l'occasion des projets urbains sur des territoires précis, tel que le projet de l'expo 98 en témoigne. Toutefois, la planification « stratégique » donne peu lieu à une gouvernementalisation des conduites par le biais d'une réflexivité qui est encore peu développée sur des enjeux temporels et d'inter-territorialité.

Stockholm témoigne d'une transversalité de l'action mais principalement dans le domaine environnemental. En effet, des politiques environnementales surplombantes viennent s'intégrer aux autres politiques (construction, transport, réseaux énergétiques...) et irriguent la planification par un polycentrisme censé être vertueux, ainsi que des projets démonstrateurs de technologies vertes. Toutefois, la gouvernementalisation des conduites reste faible car circonscrite à des projets urbains (Hamarby, Royal Sea Port) ou à certains plans, tel que le plan climat, ou à certaines mesures tel que le péage urbain, en raison notamment de la domination de la ville-centre sur les autres villes de l'agglomération et de la faible évolution de la gouvernance à l'échelle intercommunale.

Vancouver témoigne d'une plus grande réflexivité par une analyse critique des modes de développement urbain sur la qualité de vie en ville et la dégradation environnementale. Les prémices d'une gouvernementalisation sont indéniables puisque les coalitions d'acteurs économiques et citoyens dialoguent et négocient avec les acteurs publics et politiques le contenu de la planification territoriale et en parallèle des projets urbains. Afin d'inclure les projets de grande envergure dans une stratégie de développement territorial, des pourparlers ont lieu entre les maires des villes périphériques et la ville-centre. Toutefois, les négociations entre coalitions ont surtout lieu sur des compromis entre la dimension économique et environnementale du développement. L'aspect social se voit traité à travers des politiques de soutien à l'intégration des populations immigrés asiatiques ou bien la proportion de logements aidés et l'agencement des fonctions favorisant l'accès aux services, et non à travers les moyens de lutter contre la ségrégation socio-urbaine, puisqu'un tel objectif supposerait de revenir sur la prédominance accordée à la valorisation marchande de la ville et aux compromis tissés avec les coalitions d'acteurs économiques sur cette valorisation.

On peut alors se demander, comment les forces démocratiques qui contribuent à une gouvernementalisation peuvent déboucher sur des changements de gouvernance qui visent à traiter autrement les questions écologiques et sociales ? Dans quelle mesure peut-il y avoir des forces de raisonnement, de conviction et de négociation qui posent politiquement les problèmes écologiques et sociétaux à résoudre ? Enfin, sur quelles bases peut-on bâtir des politiques de développement durable faisant écho aux façons de gouverner les territoires et aux multiples dimensions de la durabilité considérée dans ses enjeux environnementaux mais aussi sociaux ? Dans la plupart des cas, les limites rencontrées dans la conduite de l'action conduiraient à restreindre le sens et le contenu de la durabilité telle qu'elle est mise à l'épreuve de l'agir. En tout état de cause, l'aspect social de la durabilité et la capacité des acteurs à structurer l'action autour d'une durabilité territoriale apparaissent comme les parents pauvres des conceptions de la durabilité mise à l'épreuve de l'action.

et de l'accent mis sur une problématique de la « réparation » à propos d'enjeux incommensurables, tels que des auteurs (Zaccai et Godard) l'ont souligné à propos de la « dette écologique » ou des inégalités environnementales.

Cette nouvelle recherche débouche sur des questionnements réactualisés par rapport à l'ouvrage publié en 2009. Le fait d'avoir choisi des villes situées aux pôles de l'Europe (du Nord et du Sud) et sur le continent nord-américain confronte les problématiques de la durabilité aux tensions actuelles qui traversent les sociétés urbaines. Il en va ainsi de la montée des acteurs privés et des coalitions économiques dans la fabrique de la ville, de la césure entre l'exercice de planification et la conduite des projets urbains et enfin de l'ampleur prise par les changements environnementaux de longue période et les inégalités socio-spatiales à travers la métropolisation du fait urbain. Aussi, les questions qui se posent aujourd'hui en termes de durabilité sont-elles sensiblement différentes de celles du milieu des années 2000.

Le titre et le plan adoptés pour rendre compte de cette nouvelle recherche visent à marquer cette évolution. C'est pourquoi le chapitre I est consacré à Lisbonne, le chapitre II à Stockholm et le chapitre III à Vancouver.

Bibliographie

Arendt Ha., 1958, *The Human Condition, Condition de l'homme moderne*, pour l'édition française, chez Calmann-Lévy, Agora-Pocket, 1961 et 1983.

Beck U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Aubier; édition originale : *Risikogesellschaft*, Francfort, [Suhrkamp Verlag](http://www.suhrkamp-verlag.de), 1986.

Blanc N., 2010, « L'habitabilité urbaine », dans Coutard O. et Lévy J.P., *Ecologies Urbaines*, Economica, Anthropos, 371 pages.

Bourdieu P., 1980, *Le sens pratique*, Editions de Minuit, Paris.

Dormois R., 2008, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Revue Métropoles*, N°4, pp. 46-82, disponible sur <http://metropoles.revues.org>

Emelianoff C. et Stegassy R., 2010, *Les pionniers de la ville durable*, Editions Autrement, 294 pages.

Foucault M., 1969, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Sciences humaines », 288 p.

Foucault M., 1984, [2001], « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », in : *Dits et écrits II (N°356)*, Paris Gallimard.

Godard O., 2005, « Le Développement durable, une chimère, une mystification », dans *Mouvements*, N°41, Septembre-octobre 2005, pp 14-23.

Hopwood et al., 2005, « Mapping sustainable development », in *Sustainable Development*, 13, 38-52 (2005).

Holling C. S., 2000, Theories for sustainable futures. *Conservation Ecology* 4(2): 7. [online] URL: <http://www.consecol.org/vol4/iss2/art7/>

Jollivet M., 2001, « Le développement durable, de l'utopie au concept: de nouveaux chantiers pour la recherche », *Natures, Sciences et Sociétés*, Elsevier.

Laigle L. et Tual M., 2007, « Conceptions des inégalités écologiques dans cinq pays européens : quelle place dans les politiques de développement urbain durable ? », *Revue Développement Durable et Territoires*, <http://developpementdurable.revues.org/>, Septembre.

Laigle L. (dir.), 2009, *Vers des Villes Durables, Les trajectoires de quatre agglomérations européennes*, Editions du PUCA-CERTU, Janvier 2009, 280 pages.

Laigle L., 2010, « Une ville est durable par la trajectoire qu'elle emprunte », pp. 241-249, dans Maugard A et Cuisinier J.P., 2010, *Regard sur la ville durable*, Editions CSTB, 277 pages

Laigle L. (dir), 2010, « Etat des connaissances de la recherche internationale », ASPECT 2050, *Approches Systémiques des Plans Energie Climat Territoriaux à l'Horizon 2050*, ANR

Ville Durable, Rapport Intermédiaire, Juillet 2010, 500 pages.

Larrère C., 2002, « Avons-nous besoin d'une éthique environnementale ?, in *Cosmopolitiques*, N°1, Juin 2002

Lolive J., 2010, « Mobilisations environnementales », dans Coutard O. et Lévy J.P., *Ecologies Urbaines*, Economica, Anthropos, 371 pages.

Mathieu N., 2006, « Pour une construction interdisciplinaire du concept de milieu urbain durable », in *Natures Sciences Sociétés*, 14 4 (2006) pp. 376-382.

Pinson G., 2010, « La gouvernance des villes françaises, Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », dans *Revue Métropoles, Pôle sud*, 2010/1, N°32, ARPOS Editeur, accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2010-1-page-73.htm>

Platt R.H., 2006, *The Humane Metropolis: People and Nature in the 21st Century City*, Epilogue: Pathways to More Humane Urban Places, University of Massachusetts Press and Lincoln Institute of Land Policy.

Bretagnolle A., Pumain D., Vacchiani-Marcuzzo C., 2007, « Les formes des systèmes de villes dans le monde », In Mattei M.-F. Pumain D. (dir) 2007, *Données urbaines*, 5, Paris, Anthropos, 301-314.

Rumpala Y., 2010, *Développement Durable, ou le gouvernement du changement total*, Editions Le Bord de l'eau, Collection Diagnostics, 435 pages.

Sachs I., 1970, pour la traduction française, Ignacy Sachs, *L'écodéveloppement*, Syros - janvier 1998.

Theys J., 2010, « Trois conceptions irréductibles de l'environnement », pp. 16-39, dans Coutard O. et Lévy J.P., *Ecologies Urbaines*, Economica, Anthropos, 371 pages.

Zaccà E., 2009, "Changer les comportements: une utopie ?" (entretien), *Revue Esprit*, Dec 2009, pp. 72-84.

CHAPITRE I : LISBONNE

Par Marie Llorente

Loin d'apparaître comme le parangon de la « ville durable », Lisbonne, capitale du Portugal et poumon économique du pays fait partie de ces métropoles européennes dont la morphologie socio-spatiale a profondément muté au cours du XX^{ème} siècle. Relativement bien maîtrisé et organisé jusque dans les années 1950, le développement urbain a ensuite littéralement explosé sous le coup de la croissance industrielle, de l'exode rural³³ et bien sur de la diffusion de l'automobile. Au début des années 2000, le diagnostic socio-urbain est préoccupant au regard du développement durable.

Mais à cette période, l'enjeu de la « ville durable » est peu présent dans les discours des acteurs urbains et dans les politiques publiques, contrairement à Vancouver par exemple. La recherche d'un compromis entre les dimensions économiques, sociales et environnementales et plus spécifiquement l'enjeu de la préservation de l'environnement comme condition d'un développement plus soutenable, ne ressortent pas dans l'agenda politique, ni dans les documents de planification. La vision que les acteurs ont du territoire et de ses défis s'articule plus massivement autour de la question de l'attractivité et du rayonnement de la métropole. Dans l'affichage, l'objectif principal est d'ériger Lisbonne au rang de « capitale atlantique de l'Europe » et par ailleurs, d'améliorer le cadre et la qualité de vie des habitants. Pour comprendre ce positionnement, il faut rappeler que ce qui apparaît alors comme la préoccupation majeure pour les Lisboètes et le Portugal est l'enjeu de se prémunir contre le risque de marginalisation économique et géopolitique, encore plus sensible depuis l'élargissement de l'Union vers l'Est. Le développement durable apparaît presque superflu. Mais en moins de dix ans, nous verrons qu'il est arrivé progressivement sur le devant de la scène, certes de manière très inégale, mais il a été saisi comme une véritable opportunité pour adapter une ville ancienne aux défis qui se posent aujourd'hui.

L'agglomération doit en effet faire face à une série de problèmes d'envergure, tant sur le plan environnemental que social, dus à plusieurs décennies de développement urbain anarchique et quasiment sans contrôle. On peut citer quelques tendances de fond qui ne sont d'ailleurs pas exclusives à cette ville : une métropolisation récente, rapide et brutale qui a généré de fortes disparités socio-spatiales ; en corollaire, on observe à la fois étalement périurbain et mitage, le déclin du centre de l'agglomération et des quartiers périphériques de très mauvaise qualité, la prédominance de la voiture individuelle, des déplacements pendulaires très importants, la pollution du Tage, fragilisation de l'écosystème de l'estuaire...

Ainsi, si l'on adopte une lecture synchronique de cette agglomération, c'est-à-dire si l'on cherche à apprécier un niveau de durabilité à un moment donné, elle n'apparaît clairement pas comme exemplaire. En revanche, ce qui fait l'intérêt de cette étude de cas est précisément une analyse diachronique qui aborde la durabilité à travers son évolution et en revisitant les trajectoires de développement. Comme nous en faisons l'hypothèse, la durabilité en soi n'existe pas, elle toujours relative, non seulement dans le temps mais aussi dans l'espace. Elle résulte d'une combinaison de facteurs multiples et parfois concurrents qu'il est impossible de

³³ C'est un phénomène très massif au Portugal puisqu'il se traduit par la désertification de l'intérieur des terres et aujourd'hui, les campagnes ne sont plus peuplées que par une population vieillissante.

modéliser. En se plaçant sur un temps très long, on constate ainsi que Lisbonne alterne des phases de rayonnement et de déclin. Aujourd'hui précisément, il semble que cette ville se situe à un tournant de son évolution qu'il est intéressant de décrypter et d'interroger.

Plusieurs indices nous permettent de formuler une hypothèse d'inflexion dans la trajectoire de développement de Lisbonne, ayant trait à différents registres. On reviendra par exemple sur l'introduction et le renforcement d'un système de planification stratégique multi-niveau, sur la volonté de structurer l'agglomération sous forme multipolaire et de maîtriser l'étalement urbain. La transformation progressive du système institutionnel avec la décentralisation (de portée relative), l'émergence du niveau métropolitain, et également la modernisation de l'administration municipale sont à souligner. La réflexion urbanistique quant à elle s'oriente sur l'utilisation des « vides urbains » et des interstices, sur la revitalisation du centre ancien de Lisbonne, ainsi que sur la requalification des friches portuaires et la réappropriation du front de mer. Les questions environnementales font leur apparition dans les démarches des décideurs locaux, comme par exemple à travers le programme Climlis qui vise à intégrer les enseignements de la climatologie dans la planification urbaine. Les enjeux de la mobilité et des transports président à la constitution progressive d'une autorité métropolitaine des transports pour lutter contre la fragmentation actuelle des acteurs de ce secteur, etc.

Tout cela n'est pas nécessairement d'une grande originalité, comme pourrait le faire remarquer certains promoteurs de la « ville durable », qui ne conçoivent celle-ci qu'à travers le prisme des innovations techniques, architecturales, urbaines, etc. Mais est-ce que l'originalité et l'innovation à tout prix sont nécessairement gage de durabilité ? Quelle place est accordée au progrès technique ? Est-il considéré comme la réponse à tout problème environnemental, dédouanant ainsi de toute mesure de préservation des ressources naturelles, puisque considérées comme étant substituables par des ressources « fabriquées » (soutenabilité faible) ? Ou bien il n'est pas question de parler de substituabilité des facteurs, car le progrès technique n'est alors vu que comme un facteur parmi d'autres pouvant potentiellement contribuer à plus de soutenabilité ? Quelle conception de la durabilité est alors à l'œuvre ? Une approche plutôt formelle et discursive, où finalement le développement durable ne sert qu'à jouer le rôle d'instrument de médiation permettant de rendre acceptable l'intégration de l'environnement dans l'économie ? Ou bien une approche substantive, qui renvoie à une hypothèse de soutenabilité forte et qui s'appuie sur une conception élargie de la notion de bien-être et de richesse, qui ne valorise pas seulement la production de biens matériels, mais aussi la redistribution et la réciprocité ?

A la différence de Vancouver et de Stockholm, Lisbonne permet d'interroger la question de la durabilité pour une ville d'Europe du Sud et la conception sous-jacente de celle-ci. Pour cela, on cherchera à mettre en évidence les défis propres à une ville méditerranéenne hérités de son histoire (partie 1), puis nous reviendrons sur les solutions qu'elle invente ou qu'elle s'approprie pour y faire face, qu'elles soient proprement locales ou bien influencées par de grands événements internationaux (partie 2). Nous attirons toutefois l'attention sur le fait qu'il s'agit d'une première exploration autour de la question de la fabrique d'une ville plus durable à Lisbonne, thème sur lequel les acteurs eux-mêmes manquent de recul. Cette recherche et les grandes lignes qui s'en dégagent doivent donc être mises à l'épreuve du temps³⁴...

34 Nous rappelons que le travail de terrain et les entretiens ont été réalisés à l'automne 2008. La veille effectuée depuis indique que des efforts se poursuivent, notamment sur le volet énergétique et environnemental.

I- Analyse des dynamiques de développement urbain

Comprendre la situation actuelle de Lisbonne et son potentiel d'évolution vers une situation plus soutenable ne peut se faire sans considérer les grands faits marquants qui caractérisent son développement. Ainsi dans cette première partie, nous revenons sur les grandes dynamiques de son développement urbain.

II- Lisbonne à travers ses héritages urbains

La ville de Lisbonne est l'une des villes les plus anciennes d'Europe. Son histoire commencerait dès les Phéniciens et les populations celtiques de ce qu'on appelait alors la Lusitanie. Mais son histoire portugaise ne commence qu'après la reconquête chrétienne, au XIIe siècle. Un quartier témoigne pourtant de son passé musulman : c'est *l'Alfama*, quartier de petites rues sinueuses caractéristiques du Moyen-âge.

Ville commerciale et portuaire, bien placée dans les routes maritimes qui relie la Méditerranée et le Nord de l'Europe, Lisbonne va devenir progressivement la capitale du royaume. Au début, son développement se fait essentiellement sur les collines : Lisbonne, comme Rome est en effet bâtie sur sept collines. Pour beaucoup, ce qui identifie le paysage caractéristique de Lisbonne, c'est d'une part son site remarquable, dans un amphithéâtre qui s'ouvre sur l'estuaire du Tage, que l'on appelle à cet endroit la mer de Paille, et d'autre part, ces vues particulières qu'offre la présence des collines, surmontées très souvent d'une église, d'un palais ou d'un autre monument. Le développement ancien de la ville se fait essentiellement sur la colline du château, puis au fur et à mesure que la population augmente, les autres collines et les vallées sont progressivement occupées, avec la formation de la ville basse (*Baixa*).

En 1755, un terrible tremblement de terre, suivi d'un incendie et d'un raz-de-marée, ravagent Lisbonne. La ville basse se trouve presque entièrement détruite. Les pouvoirs publics prennent alors une décision très originale pour l'époque : celle de reconstruire toute la zone de manière planifiée et réglementée, sans chercher à rebâtir à l'identique. Cela marque un tournant décisif dans la manière de concevoir la ville, bien avant Cerdà à Barcelone ou Haussmann à Paris. La *Baixa* pombaline, du nom du Marquis de Pombal, le premier ministre qui dirigea la reconstruction de ce nouveau quartier, est construite sur un plan rectiligne avec une remarquable unité et qualité architecturale. Le plan retenu a été élaboré par des ingénieurs militaires (Dos Santos et Mardel), et non pas un architecte, ce qui traduit la préférence du Marquis pour une expertise technique, au détriment d'une approche à dominante esthétique. Ce choix exprime aussi la volonté du Marquis de moderniser sa ville, au sens des Lumières (c'est à dire selon des normes de rationalité morale et d'hygiénisme) pour lesquelles il avait une grande inclination. Le plan des ingénieurs redessine ainsi la totalité d'un parcellaire considéré comme totalement effacé par le désastre et propose un dessin du nouveau quartier comprenant notamment :

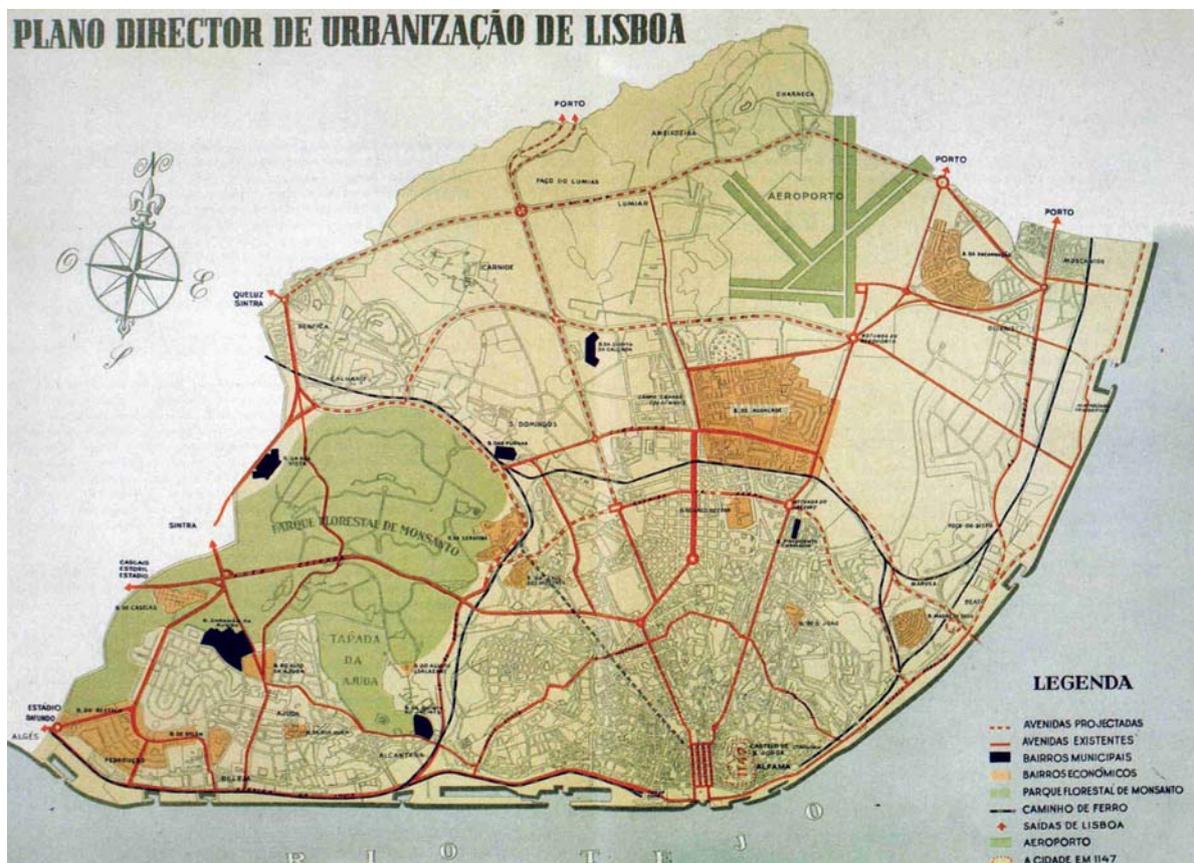
- Le tracé régulateur des façades ;
- Des immeubles de rapport possédant les qualités d'hygiène et de confort ;
- Une innovation technique remarquable et rendue obligatoire pour la construction des nouveaux immeubles, devant résister aux tremblements de terre grâce à une structure en bois (*la gaiola*).

Ces quelques principes que l'on souligne ici, traduisent une approche fondamentalement

nouvelle de faire la ville, doublée d'une ambition d'installer une nouvelle population bourgeoise, afin de relancer l'économie. Pombal inaugure ainsi le principe qui consiste à faire de la ville l'espace et l'instrument de l'ascension sociale de la bourgeoisie. Lisbonne est alors une ville prospère, au cœur de réseaux marchands, ce qui lui permet de se remettre rapidement de la catastrophe en s'embellissant qui plus est. Ce quartier, s'il reste aujourd'hui un centre historique majeur, connaît une situation très préoccupante de dégradation.

Au XIX^{ème} siècle, un nouveau cycle de développement urbain s'amorce, lié précisément à l'essor de la bourgeoisie. C'est un développement de type haussmannien, avec la formation de grands boulevards au Nord du centre historique : on appelle aujourd'hui cette zone « *Avenidas novas* ». La puissance publique intervient moins qu'en France puisqu'elle se contente de dessiner le réseau viaire et laisse au privé l'aménagement des parcelles. Les phénomènes de spéculation seront importants. Les immeubles présentent une grande diversité de styles.

A partir des années 1930-1940, la ville connaît une nouvelle période d'expansion, sous le régime de la dictature de Salazar. Une politique de grands travaux est alors mise en place pour garantir la modernisation de la ville. De grandes infrastructures de transport sont notamment réalisées : l'aéroport (alors en périphérie éloignée de la ville et aujourd'hui largement rattrapé par l'urbanisation), l'agrandissement du port et les gares maritimes, l'autoroute vers Estoril... Le *Plano General de Urbanização* (voir ci-dessous) réalisé par l'urbaniste français Etienne de Groër et approuvé en 1948, définit les zones d'expansion de l'urbanisation vers l'Est et le Nord, et délimite la zone du Parc de Monsanto (900 ha), très important parc urbain toujours préservé. Ce plan définit un réseau viaire radioconcentrique, organise la densité de population (décroissante du centre vers la périphérie), prévoit la création d'une zone industrielle adossée au port, etc. Le principal instrument de planification a été le zonage, en affectant au sol ses différents usages.



Plan d'urbanisation de Lisbonne de 1948

On peut ici faire état d'une critique formulée par Pedro Grilo (urbaniste et économiste à la mairie de Lisbonne que nous avons rencontré) à propos de la planification lisboète de manière générale. Celle-ci a toujours fait l'objet d'une vive attention sur son contenu, mais en revanche, la question de la mise en œuvre et des processus d'exécution qui doivent l'accompagner est systématiquement restée évasive. Pour lui, le fait qu'il existe des plans ne signifie pas qu'il y ait planification. Typiquement, dans ce plan de 1948, ce qui a été fixé est finalement assez simple : des espaces verts, des quartiers, des routes. Est-ce suffisant pour dessiner une urbanisation durable ? Les dynamiques urbaines qui ont suivi démontrent le contraire, car elles ont totalement échappé à la planification avec comme on le verra, le déploiement incontrôlé d'une très forte promotion privée soutenue par la spéculation. Aussi, les actualisations du plan directeur qui ont eu lieu en 1966 puis en 1976 n'ont eu que peu d'effets, d'autant qu'ils n'avaient pas un caractère obligatoire. L'environnement politique et institutionnel était de plus assez chaotique à cette période.

A partir des années 1950 en effet, on assiste littéralement à l'explosion des communes périphériques de Lisbonne liée à la croissance industrielle de la ville et à l'exode rural. La croissance de la banlieue se fait dans un premier temps le long des axes de chemin de fer, en forme d'étoile. Mais les investissements publics sont alors plutôt modestes, que ce soit dans le domaine des transports (avec quand même quelques réalisations comme le Pont 25 de Abril) ou dans celui du logement. Le fossé entre l'offre et la demande de logements ne cesse de s'étendre. On assiste alors à un développement massif du logement illégal, sous la forme spontanée de bidonvilles et de quartiers illégaux, un héritage bien difficile à résorber encore aujourd'hui. On assiste également à cette période à la croissance explosive de la banlieue (dortoir) et l'effectif de la population suburbaine tend à se rapprocher de celui de la ville, avant de le dépasser. Le phénomène s'amplifie de façon exponentielle à partir de 1965, face notamment au laissez-faire des pouvoirs publics. La corruption s'installe elle aussi à cette période et parallèlement, la spéculation foncière s'étend aux terrains situés au delà du deuxième circulaire. La soudaine augmentation des prix des terrains aggrave les problèmes de logement. Se constitue alors l'agglomération actuelle, sous une forme désordonnée, qui va générer plusieurs difficultés à résorber.

III- Les enjeux socio-urbains actuels de la métropole

IV- Des déséquilibres socio-spatiaux fortement marqués

Lisbonne est aujourd'hui confrontée à des défis de grande ampleur, sur le plan économique, social et environnemental et notamment à un cas extrême de désertification de son centre, comme nous l'ont rappelé tous nos interlocuteurs, en particulier Manuel Salgado³⁵. Si ce phénomène se manifeste dans la plupart des capitales européennes, l'ampleur de la situation de Lisbonne est vraiment exceptionnelle : en trente ans, la ville est en effet passée de près de 800 000 à environ 500 000 habitants, c'est à dire une perte de plus d'un tiers de sa population. Certains quartiers du centre donnent aujourd'hui l'impression d'être totalement vidés de leurs habitants avec les commerces traditionnels qui périclitent. C'est surtout le cas de la *Baixa*, qui est pourtant le centre symbolique et touristique de la ville, avec son architecture pombalienne exceptionnelle. Mais la plupart des immeubles sont inoccupés et se dégradent. Les commerces

³⁵ Architecte de renom, Manuel Salgado a notamment contribué à l'Expo 98. Il est depuis 2007 maire adjoint, chargé de l'urbanisme et de la planification stratégique à la municipalité de Lisbonne.

ont disparu en même temps que les habitants, laissant le quartier animé seulement par le flux des touristes.

Jusqu'aux années 60, la *Baixa* était encore le centre de la ville de Lisbonne. Mais depuis, l'activité économique a migré vers le Nord de la ville et la zone des Avenidas Novas. Ensuite, ce sont les populations et notamment les classes moyennes et les jeunes actifs qui ont quitté le centre-ville, au profit de logements moins chers en périphérie et des équipements publics récents de meilleure qualité. Un cercle vicieux de dégradation s'est alors mis en place.

L'une des principales causes de cette fuite est le coût de l'immobilier : les prix sont aujourd'hui deux fois plus élevés dans la ville de Lisbonne que dans les communes voisines. La faible qualité des équipements collectifs est un autre élément d'explication important : en termes de santé et d'éducation, Lisbonne est en effet très mal pourvue, ce qui ne concourt pas à retenir y compris les couches aisées. On pourrait voir là une illustration de la thèse de S. Graham et S. Marvin sur le *Splintering Urbanism*. Les deux auteurs estiment en effet que les processus de transformation à l'œuvre dans les réseaux conduisent à des dissociations ségrégatives d'un nouveau type entre les réseaux de base publics plus ou moins délaissés et des *premium networks* dont profitent certaines villes, certains quartiers ou certaines catégories de population, ceci conduisant, selon les termes des sociologues, à la fragmentation urbaine. Cependant, les ressorts du processus qu'ils décrivent, à savoir la dérèglementation des réseaux, ne sont pas les mêmes que ceux qui sont à l'œuvre à Lisbonne, ce qui limite le rapprochement avec cette thèse. Néanmoins, la qualité des aménités est bien un critère de localisation des ménages dans la région de Lisbonne, où pour ailleurs on observe que les quartiers périphériques les plus chers sont aussi ceux les mieux dotés, entretenant également en première couronne un phénomène de valorisation foncière. Ce mécanisme a été mis en évidence dès 1956 par l'économiste Tiebout, dans son modèle dit du « vote avec les pieds », qui montre l'existence d'une interrelation entre les bénéfices procurés par les biens publics localisés et la formation de la rente foncière, et inversement. En effet, certains paramètres jouent positivement sur les valeurs foncières et immobilières (comme des services collectifs situés à proximité) et d'autres négativement (comme les taxes locales, les nuisances sonores et toutes autres externalités négatives).

Ces disparités génèrent une polarisation accrue du centre-ville, qui est peuplé soit par des couches aisées, soit par des personnes en difficulté, principalement des personnes âgées (qui représentant 24% de la population totale de Lisbonne) locataires d'habitations à loyer modéré, du fait du système de blocage des loyers. Environ un tiers de la population de Lisbonne vit dans une situation de grande pauvreté. Il faut préciser que le blocage des loyers date de 1948, ce qui signifie que la valeur ne peut changer dans le temps. Ce blocage avait vocation au départ à garantir le maintien et la reproduction de la main d'œuvre à faibles coûts. Mais dans la durée, ce système s'est avéré pernicieux pour plusieurs raisons : en générant insuffisamment de ressources, il a conduit à négliger l'entretien des immeubles qui sont aujourd'hui très dégradés et par ailleurs, il s'est avéré discriminant pour les jeunes ménages qui ne pouvaient assumer financièrement les loyers non conventionnés. Ce système a du coup généré une inertie des familles occupantes et au fur et à mesure, une déconnexion entre la taille des familles et celle des logements. Aujourd'hui, on assiste au vieillissement important de la population lisboète, beaucoup moins jeune que les villes voisines.

Ce processus est à resituer dans le cadre plus large des dynamiques territoriales de l'aire métropolitaine, qui a connu, comme on l'a vu plus haut, un phénomène important de suburbanisation, dans un contexte où la planification spatiale était peu contraignante.

Lisbonne est restée le pôle d'attractivité économique pourvoyeur d'emplois et la banlieue le lieu de résidence, avec par conséquent une dissociation des fonctions de plus en plus marquée. Les années 1960 symbolisent cette période de fonctionnalisation extrême de l'espace.

La fonction résidentielle s'est développée dans la périphérie de Lisbonne à travers une construction très importante de logements neufs, d'abord dans la première couronne puis la deuxième. La planification étant peu effective, ce développement s'est fait de manière désorganisée, sans viabilisation préalable, sans espace public et sans cohérence spatiale. Il s'est agi principalement de constructions illégales, soit sous forme d'auto-constructions, ou de promotions privées illégales, produisant un paysage suburbain consternant : un très fort taux de construction, des espaces interstitiels sans aucun traitement, des délaissés, et surtout un décalage impressionnant avec le réseau d'infrastructure viaires (autopont, rocade, voies rapides...).

Cela interroge sur les sociabilités à l'œuvre dans la périphérie de Lisbonne et sur son « habitabilité » à plus long terme, dans la mesure où l'espace public a cédé la place aux centres commerciaux modernes, comme le montre bien l'article de CACHINHO [2007]. Il dénonce également un processus croissant de privatisation de la ville et de l'espace public, de qualité médiocre et totalement inadapté aux pratiques de la population sur un plan fonctionnel. Pour le géographe Nino Soares que nous avons rencontré, la périphérie de Lisbonne est un véritable chaos.



Photos extraites de CABRAL & CRESPO [2008] : exemple de périphéries

A l'intérieur même de Lisbonne, on peut souligner la faible qualité de l'espace public en dehors des centres historiques : de nombreux éléments sont susceptibles de décourager le piéton qui se retrouve souvent dans un environnement hostile : absence de trottoir, impossibilité de traverser une route, inaccessibilité de certains axes, interruption brutale des cheminements piétons... On ressent bien le fait que plus on s'éloigne du centre et plus la viabilisation du sol a succédé à l'urbanisation rapide (et non pas l'inverse). Le parent pauvre de ces dynamiques urbaines est bien la qualité des espaces publics dans les zones gagnées par la périurbanisation.



**Un paysage peu favorable au piéton en plein cœur de la ville
(S. Domingos, à l'Est du Parc de Monsanto)**

En termes de déséquilibre socio-spatiaux, il faut également souligner que la ville de Lisbonne se divise schématiquement en deux zones, selon un axe Nord-Sud : si l'on considère le territoire comme un semi-cadran radio-concentrique, la partie Ouest est plus riche que l'Est. On assiste à une véritable polarisation Est/Ouest. Au fil du temps, un mouvement des couches aisées s'est en effet propagé vers l'Ouest, y compris au-delà des frontières de la ville (à Cascais par exemple, ville située sur la cote dans le prolongement Ouest de Lisbonne), on trouve une forte concentration de cadres, de professions libérales et d'une façon générale, les niveaux les plus hauts du tertiaire y sont bien représentés. Cette ségrégation sociale résulte à la fois de la formation de fortes rentes différentielles sur le territoire, de la tertiarisation du centre-ville et elle est liée au fait qu'historiquement, des quartiers ouvriers assez pauvres se sont constitués à proximité des zones industrielles plutôt à l'Est et en front de mer.

La métropole est aujourd'hui un espace socialement ségrégué. La question de l'habitabilité des villes de banlieue et des inégalités sociales sont des éléments fondamentaux qui mettent au défi les politiques publiques, dans un contexte où la planification ne s'est jamais réellement imposée comme un instrument efficace. Les instruments légaux et notamment les règles d'occupation, d'usage et de transformation du sol sont relativement récents et datent seulement des années 1990. L'instrument principal pour les municipalités demeure leur Plan directeur municipal (PDM), qui s'est généralisé à cette période comme on le verra plus loin. La relative immaturité du système de planification doit aujourd'hui aborder la faiblesse de la cohérence morphologique du territoire. Ce seul outil n'est certes pas en mesure de résoudre l'ensemble des problèmes, également dépendants d'autres variables, comme le contexte macroéconomique ou encore le fonctionnement de certains marchés. Mais les nouveaux processus à l'œuvre dans la manière de concevoir et d'appréhender le rôle de la planification dessinent des perspectives intéressantes pour la métropole, comme on le verra plus loin.

V- Le problème récurrent du logement et le fonctionnement pervers du marché immobilier

Cette situation de déséquilibre socio-spatial est très liée aux dysfonctionnements du marché immobilier et aux difficultés d'accès au logement. La distribution des divers types de logements dans l'espace ainsi que la différenciation dans l'accès des groupes sociaux aux différents types de « produits-logement » constituent en effet la base de la ségrégation socio-spatiale. C'est pourquoi une analyse des conditions d'accès au logement s'avère très intéressante et nous rappelons ici les grandes tendances.

Aujourd'hui à Lisbonne, qui a vu s'enclencher dans les années 1980 un processus de rénovation et de réhabilitation, les prix de l'immobilier sont deux fois plus élevés que ceux des municipalités voisines. Par ailleurs, le marché locatif est relativement peu développé comme dans le reste du Portugal, du fait d'un encadrement des loyers et d'une législation extrêmement rigides. Par contre, la fiscalité favorise largement l'accès à la propriété privée, qui est le régime d'occupation le plus répandu au Portugal (environ 80% du parc total de logements, alors que l'habitat social quant à lui ne représente que 7%).

Au niveau de l'aire métropolitaine, le parc n'est pas très ancien : presque la moitié des logements ont été construits entre 1971 et 1991, et un cinquième la décennie suivante. C'est seulement dans la ville de Lisbonne que le parc d'immeubles est ancien, avec un quart des appartements antérieurs à 1945 et se concentrent dans le noyau historique, où la population est vieillissante.

Un des problèmes identifiés a été la priorité accordée pendant longtemps à la construction nouvelle par rapport à la réhabilitation de l'existant, alors que Lisbonne connaît encore aujourd'hui des problèmes de logements insalubres, même si les bidonvilles ont presque disparus³⁶. Un grand effort de constructions nouvelles a été fait, encouragé et financé en partie par l'Etat, pour tenter de résorber le problème du logement et permettre l'éradication des bidonvilles. Pendant les années 70, on a vu ainsi apparaître les grands ensembles de logements sociaux dans les banlieues. Ils sont en cours d'achèvement lorsque va se produire le retour des colonies, et par la suite, ils vont concentrer un certain nombre de problèmes urbanistiques (cloisonnement, mauvaise desserte, dégradation, chômage...), reflétant ainsi les conditions d'habitabilité médiocres vues plus haut. En corollaire, l'insuffisance de l'investissement dans la rénovation s'est traduite par une dégradation encore plus marquée du patrimoine ancien.

Une explication réside dans le manque de volonté des acteurs dans ce domaine et surtout le faible rendement de ce type d'investissement par rapport au neuf. A Lisbonne, les grands propriétaires sont essentiellement de 3 types : la ville, qui possède un important parc de logements sociaux, aujourd'hui très dégradés, et qui n'a pas les moyens de le rénover, *Misericordia de Lisboa*, l'équivalent de la Française des Jeux, qui est un très important propriétaire foncier et les banques. La logique du rendement a généré un cercle vicieux : une des techniques adoptée consiste à laisser les immeubles se dégrader, ce qui conduit in fine à faire partir les locataires. On peut alors détruire pour reconstruire avec quelques étages de plus afin d'accroître la rentabilité, la réglementation étant faible dans ce domaine. En plus des difficultés sociales que cela pose, ce phénomène a aussi des conséquences désastreuses en terme patrimonial car il concerne parfois des immeubles anciens du centre-ville. Les

³⁶ Dans le recensement de la population et du logement de 2001, on trouve 27319 logements de type bidonvilles au Portugal, où vivent 29183 familles et 81983 personnes ; 44% de ce type d'habitat se concentre dans la région de Lisbonne et 12% dans celle de Porto.

règlementations de protection existent mais elles ont du mal à être appliquées.

Parallèlement, la construction neuve dans les banlieues de Lisbonne s'accompagne elle aussi d'un phénomène de spéculation. Les constructions se font généralement sans rapport avec les besoins réels en termes de logement. Les mairies sont en effet tentées d'encourager toujours plus de construction car elles tirent l'essentiel de leurs ressources de l'IMI (*imposto municipal immovel*), équivalent de la taxe d'habitation. Le reste de leurs ressources provenant de l'Etat central, cet impôt représente un enjeu essentiel pour leur indépendance financière. A Loures, banlieue nord de Lisbonne, où nous avons rencontré le président de l'assemblée municipale, il représente 50% des recettes de la ville. Cette taxe incite à construire toujours plus, mais sans aucune réflexion urbaine, sans considération sur ce qui fait l'urbanité des lieux.

Il faut ici pointer un phénomène paradoxal, puisque le Portugal qui compte environ 10,5 millions d'habitants est aussi le pays où le nombre de logements (environ 5 millions) est largement supérieur au nombre de ménages (environ 3,6 millions), ce qui le classe en tête dans ce domaine... Malgré cette apparente saturation du marché, il persiste de très mauvaises conditions de logement et d'accès, comme nous l'explique Maria João Freitas de l'IHRU *Instituto da Habitação e Renovação Urbana* (Institut du logement et de la réhabilitation urbaine). En effet, cet apparent excès d'offre est d'une part territorialisé et s'explique aussi par une part importante de l'offre destinée au tourisme, ainsi que par une forte segmentation sociale : certaines familles disposent d'une double résidence, tandis que d'autres sont sans logement. Ce sont ces très mauvaises conditions « cachées » qui attestent de la crise réelle du logement. Si ce problème est désormais moins visible que pendant la période de résorption des bidonvilles, il existe toujours et l'IHRU estime à 30% le déficit de logements.

Il y a en outre aujourd'hui un nombre très important de logements inoccupés, au Portugal en général, et à Lisbonne en particulier. Un particulier n'aura aucune difficulté à acheter une maison plus grande que celle qu'il occupe, mais du fait de la préférence pour le neuf, il sera ensuite très difficile de vendre l'ancienne. Il peut donc se retrouver, sans être riche, avec deux maisons, dont une inoccupée et en dégradation. Avec la hausse des taux d'intérêt, certains se retrouvent dans des conditions extrêmement délicates, et se voient dans l'impossibilité de rembourser leurs emprunts. On voit donc aujourd'hui une multiplication des ventes aux enchères de maisons faites par les banques pour se rembourser.

Cette question du logement est incontournable de l'analyse de Lisbonne tant elle interpelle sur la durabilité de ses trajectoires futures. La nouvelle politique de l'IHRU³⁷ (organisme public) soutenue par l'Etat semble toutefois très active et vise notamment à rééquilibrer la réhabilitation par rapport à la construction neuve, en lien avec les dynamiques du pays et en analysant mieux où sont les besoins. Au moment où nous avons réalisés nos entretiens, un plan stratégique du logement était en cours d'élaboration, devant déboucher sur des objectifs chiffrés. Par ailleurs, un programme d'intervention intégrée territorial a été mis en œuvre dans les quartiers critiques. Le nouveau statut de l'IHRU qui hérite d'une nouvelle mission (encadrement de la politique du logement et politique de la ville) favorise une approche intégrée au niveau des territoires, en phase avec les dynamiques territoriales et les ressources locales existantes. Il a reçu en effet comme mission de mieux articuler politique de logement et politique urbaine, de mieux prendre en compte, non seulement la construction et le financement du logement mais aussi le contexte urbain plus global. Cela marque le tournant d'une vision quantitative de la production de logement vers une vision plus qualitative.

37 Cet institut a été créé en 2007. Il prend la suite de deux instituts préexistants : l'INH, *Instituto Nacional da Habitação*, et un autre institut responsable de la gestion du patrimoine de l'Etat. Sa création témoigne d'un tournant dans les politiques de logement.

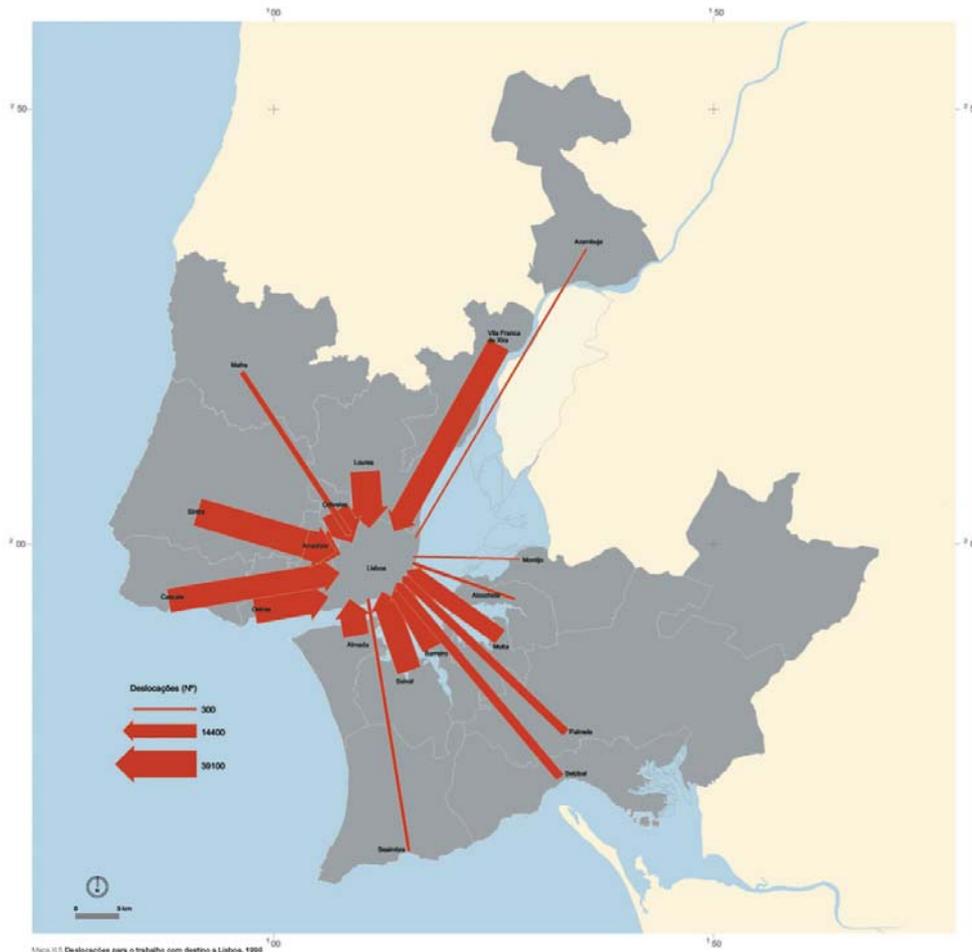
L'institut fournit en outre les financements et l'appui technique aux municipalités et autres partenaires qui construisent des logements sociaux. Ces nouvelles orientations sont de nature à réinstaurer de la confiance dans le système, qui jusque là a surtout favorisé un phénomène de reproduction sociale.

VI- Le défi de la mobilité et des transports

L'autre défi majeur de la métropole concerne la mobilité et les transports. Lisbonne se trouve confrontée à un phénomène de congestion automobile considérable, qui résulte pour une grande part de son développement déséquilibré de ces dernières décennies, entre le centre et la périphérie et la constitution d'une agglomération polycentrique. Si Lisbonne a perdu plus d'un tiers de sa population depuis 1960, elle a également perdu des emplois dans la compétition de plus en plus marquée avec les municipalités de la première couronne, qui accueillent une partie de la relocalisation de l'emploi tertiaire qualifié et de l'enseignement universitaire (Oeiras illustre bien cette situation avec quatre pôles d'activités technologiques installés dans le *concelho*). Lisbonne reste toutefois le plus grand pourvoyeur d'emplois, même si à l'intérieur de la ville, l'activité s'est déplacée vers de nouveaux espaces situés plutôt en périphérie. C'est le cas par exemple du Parc de Nations (où s'est tenue l'Expo 98). Cette dissociation des usages au sein de l'agglomération produit une dépendance fonctionnelle très forte des communes périphériques : entre 30% et 50% des habitants des communes de la première couronne travaillent ou étudient à Lisbonne et cette fourchette varie de 12% à 25% pour les habitants de la deuxième couronne [CAMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2005a]. Cela génère des déplacements pendulaires considérables, comme le montre la carte ci-dessous. Le nombre de personnes qui vient travailler à Lisbonne est plus important que le nombre de personnes qui y vivent.

Cette dynamique est le reflet d'un diagnostic classique pour les grandes agglomérations :

- l'affirmation de l'autonomie des communes de la périphérie par rapport au centre ;
- la diminution de la population et de l'emploi dans la zone « d'influence » des stations de transport en commun structurants ; on le voit sur l'axe ferroviaire de Cascais, où le développement urbain (logement et emploi) se concentre autour des nœuds du réseau routier : la population des premiers quartiers développés autour des gares de chemin de fer est déjà soumise à un processus de vieillissement et tend de ce fait à réduire considérablement ses déplacements ;
- la dispersion de l'emploi et sa localisation autour des axes routiers structurants plutôt qu'à côté des gares génèrent une mobilité qui repose sur l'utilisation de la voiture privée ; l'allongement des temps de parcours et la congestion en sont les autres conséquences.



Carte des déplacements journaliers des communes périphériques vers Lisbonne
Source : atlas de l'AML

Entre 1992 et 2002 le taux de motorisation est passé de 444 véhicules pour 1 000 habitants, à 672 pour 1 000 à Lisbonne, et de 291 pour 1 000 à 471 pour 1 000 dans l'aire métropolitaine. Entre 1991 et 2001, on a clairement assisté à un glissement d'un mode de transport collectif dominant vers un mode de transport individuel : en 1991, 51% des déplacements dans l'AML se sont effectués en transports en commun, contre seulement 37% en 2001. Cette domination de la voiture individuelle peut s'expliquer de plusieurs manières. D'abord, il n'y a pour l'instant aucune politique de limitation de l'usage de la voiture dans la ville-centre même si la possibilité d'introduction d'un péage urbain est évoquée depuis un certain temps. Ainsi le stationnement est très peu contrôlé : il est possible de stationner sans payer, et à peu près partout dans la ville. D'autre part, le réseau de transport en commun est trop peu performant pour favoriser le report modal vers celui-ci. Le réseau s'est révélé de plus en plus inadapté ces dernières années face aux évolutions spatiales de la ville. Le développement de l'offre de logement de plus en plus loin du centre n'a pas été suivi par une extension des réseaux, ce qui a provoqué une absence de choix en dehors du recours à la voiture.

Le réseau de transport en commun comporte aussi d'autres faiblesses : les lignes d'un même réseau et les réseaux entre eux sont mal interconnectés et coordonnées, certaines zones sont très mal couvertes, notamment la rive Sud du Tage, le système de tarification est complexe... Ces difficultés sont en partie dues à un émiettement des acteurs, en particulier un nombre trop important d'opérateurs dans ce secteur : il existe en effet plusieurs compagnies de cars, de

trains, de bateaux, de tramways, dont certaines sont privées et d'autres pas. Il n'y a pas pour l'instant d'autorité qui régule l'ensemble. Le métro quant à lui dégage un sentiment de surdimensionnement : même si la demande a augmenté depuis 1980 (plus de 50%), il est important de rappeler que dans cette période le réseau s'est significativement étendu : le nombre de stations a doublé et la longueur du réseau a plus que triplé. Mais précisément, on peut considérer que l'augmentation de la demande demeure assez modeste par rapport au niveau des investissements réalisés. A ce propos, certains de nos interlocuteurs ont insisté sur le caractère parfois trop exubérant et somptuaire des investissements, déconnectés par rapport aux usages.

La question de la mobilité constitue par conséquent un enjeu très fort pour un aménagement plus durable. On perçoit bien la nécessité de penser ensemble la configuration des différents réseaux (routiers et transport en commun) en lien avec les dynamiques territoriales et la structure urbaine polynucléaire et hiérarchisée. La construction d'une mobilité plus durable passe donc aussi par la définition d'une stratégie métropolitaine qui vise à rééquilibrer les relations entre le centre et la périphérie. Cela renvoie également à la création d'une structure de gouvernance légitime qui régule et coordonne les différents systèmes de transports, c'est-à-dire une autorité métropolitaine, qui était au stade de la réflexion en 2008. Le point de blocage vient de la rivalité qui oppose l'Etat à la municipalité, l'Etat voulant s'attribuer une majorité de sièges dans le conseil de la future autorité. Au niveau des différents opérateurs, un effort de rapprochement et de dialogue s'est mis en place, pour tenter d'aller vers une intégration tarifaire par exemple. Il faut enfin souligner que le projet de rénovation du centre de la Lisbonne (la *Baixa*) comprend un volet mobilité qui vise à interdire le stationnement et à limiter la circulation pour rendre cet espace piétonnier.

VII- Lisbonne à la conquête d'un développement urbain plus soutenable

A l'aune de ce diagnostic et des éléments recueillis durant le travail de terrain, on peut dire que le développement de Lisbonne apparaît aujourd'hui à un moment charnière de son évolution. Le tournant pris par la métropole pour tenter de contrecarrer ces différentes dynamiques peu soutenables se situe vers le milieu des années 1990, même si des soubresauts politiques n'ont pas permis d'assurer une continuité de l'élan donné par le maire de l'époque, Jorge Sampaio. Néanmoins, plusieurs facteurs montrent que Lisbonne tente d'activer ses potentiels depuis cette période, tant par des projets urbains moteurs, comme l'Expo 98, que par l'affirmation d'une planification stratégique qui fixe un agenda et des priorités d'action, notamment sur la question de la réhabilitation du logement, ou encore par la mise en valeurs de ses ressources locales, patrimoniales et culturelles notamment.

On peut ainsi souligner d'emblée ce qui constitue une ligne de force dans l'approche de la municipalité, qui cherche à activer ses ressources territoriales propres et donc à partir de l'existant, plutôt que d'importer ou de plaquer un hypothétique modèle urbain. La notion de renouvellement urbain, au sens de refaire la ville sur elle-même, prend tout son sens à Lisbonne. Cela repose entre autre sur la mise en œuvre d'une planification stratégique territoriale, articulée à différents projets urbains. Nous avons pris le parti de restituer ces éléments qui nous paraissent significatifs par rapport à la question de la fabrique de la ville durable. La stratégie énergétique et environnementale de la municipalité sera évoquée en filigrane, car nous n'avons pu réaliser d'entretiens nous permettant d'apprécier le poids qu'elle occupe réellement dans les arbitrages politiques, au-delà des discours d'intention.

VIII- L'activation d'une planification stratégique territoriale

IX- Une mise en perspective de la planification au Portugal et à Lisbonne et l'apparition du développement durable

Rappelons tout d'abord que la place de la planification au Portugal est très relative et ambiguë au cours de son histoire. Tantôt perçue comme l'instrument privilégié de la maîtrise et de l'organisation du développement urbain, elle a aussi été rejetée de manière très radicale. Après 1945, le pays a connu des formes de planification étatique durant la dictature de Salazar et le plan directeur de 1948 de Lisbonne que l'on a évoqué plus haut en est un exemple. Mais après la révolution de 1974, la planification a de fait été considérée comme une forme d'autoritarisme à rejeter : il n'était plus question d'imposer aux populations des contraintes sur le lieu où elles allaient habiter par exemple. Après quelques décennies de développement urbain incontrôlé et chaotique, le retour à des formes de planification et de régulation s'est imposé de lui-même, avec une remise en cause des méthodes précédentes.

C'est ainsi que naît à Lisbonne le premier *système de planification stratégique territorial*, s'appuyant sur un processus d'élaboration très structuré, comme on va le voir plus loin. Lisbonne en est actuellement à sa deuxième édition de l'exercice. En effet, les PDM se sont généralisés au Portugal et furent approuvés pour la plupart vers 1995. Avec une validité de 10 ans, ils sont aujourd'hui en cours de révision, comme c'est donc le cas à Lisbonne. Cet instrument de planification a un statut très important puisqu'il oriente l'évolution urbanistique de la ville et hiérarchise les investissements. Il coexiste avec d'autres outils d'organisation du

territoire à des échelles différentes [CORREIA 2006]. Les règles relatives à l'occupation, l'usage et la transformation du sol sont fixées par la loi et les plans territoriaux. Ils sont présentés par le législateur comme des « instruments de gestion territoriale », et tout particulièrement les plans municipaux d'aménagement du territoire (*Planos Municipais de Ordenamento do Território* – PMOT), à savoir :

- les **plans directeurs municipaux** (*Planos Directores Municipais* – PDM),
- les plans d'urbanisation (*Planos de Urbanização* – PU)
- et les plans de détail (*Planos de Pormenor* – PP).

Au niveau régional, il existe le **plan régional de l'aire métropolitaine de Lisbonne**, le PROT-AML (*Plano regional de ordenamento do territorio da area metropolitana de Lisboa*), qui est rédigé par la CCDR-LVT (*Comissão de coordinação de desenvolvimento regional-Lisboa Vale do Tejo*). C'est un organe de l'administration déconcentrée de l'Etat, responsable en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire, ce qui signifie que la planification régionale relève de la responsabilité de l'administration centrale. Par ailleurs, il existe aussi des plans sectoriels (PS) qui émanent des différents départements de l'administration centrale ayant uniquement un rôle d'orientation, et des plans spéciaux pour les zones protégées, zones côtières, parcs naturels, etc. (PEOT), qui eux sont réglementaires et obligatoires.

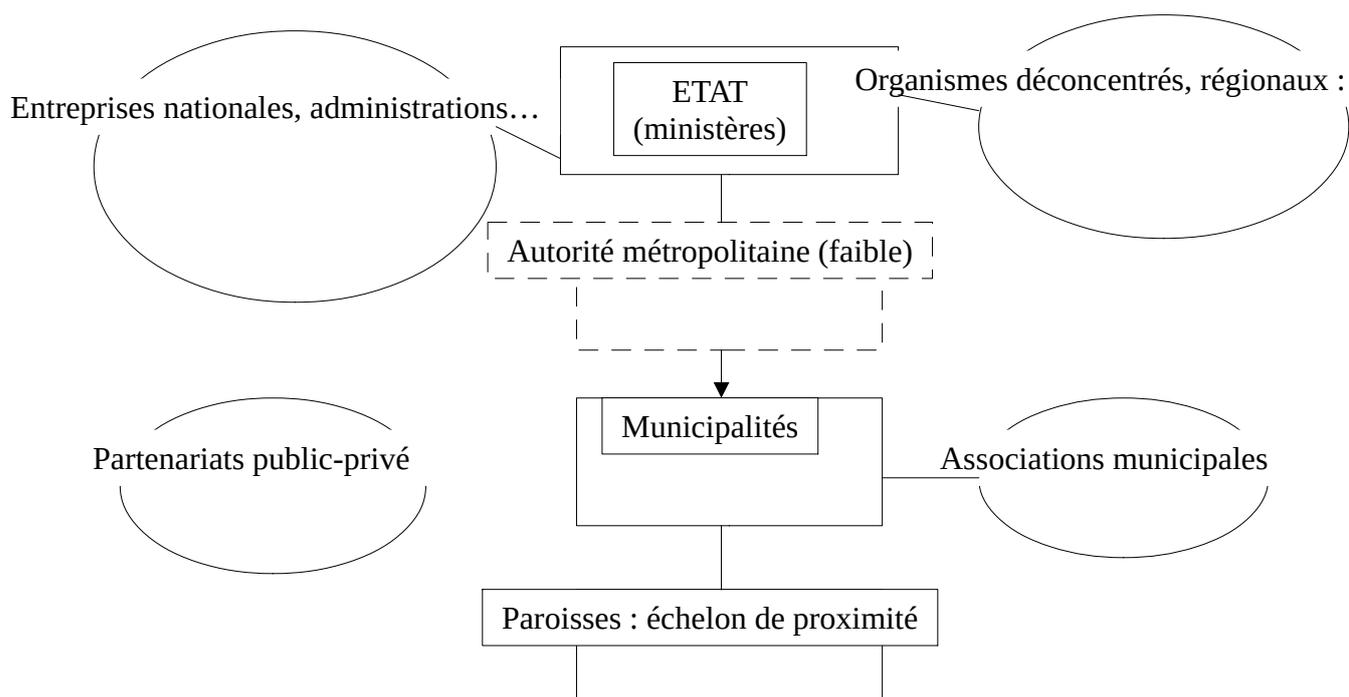
Enfin, le **plan national d'aménagement du territoire** (PNPOT), qui a été approuvé en 2007, définit le cadre et les grands axes stratégiques au niveau national (les réseaux d'infrastructures de transport notamment) en lien avec la Stratégie Nationale de Développement Durable, sans être obligatoire.

Système de planification portugais

Niveau	National	Régional	Local
National	PNPOT	PS	PEOT
Régional		PROT	
Municipal			PMOT (PDM, PU, PP)

Cette architecture en étages dans le domaine de la planification est récente et elle doit encore se consolider. Il est en effet nécessaire de renforcer les outils permettant l'application des grandes orientations définies dans les documents et le contrôle du développement urbain et d'autre part, d'améliorer l'articulation des documents des différentes échelles, ce qui est encore très insuffisant. Le rôle des municipalités reste prépondérant, dans la mesure où ce sont elles qui ont à la fois le pouvoir de décision et la responsabilité sur la planification territoriale. Cela est d'autant plus renforcé à Lisbonne qu'il n'y a pas d'autorité politique régionale élue, l'autorité métropolitaine n'ayant quasiment pas de pouvoir. La faiblesse de la gouvernance métropolitaine reste un véritable frein à la mise en œuvre d'une stratégie urbaine à cette échelle, qui est bien sur la plus pertinente au regard du développement durable.

Schéma institutionnel simplifié pour l'aire métropolitaine de Lisbonne



Il ne s'agit pas ici d'approfondir davantage le système de planification à l'œuvre, mais il est utile d'avoir une représentation simplifiée de son architecture, pour comprendre également comment se diffusent les principes du développement durable.

En effet, alors que dans beaucoup de pays, les agendas 21 locaux ont été l'occasion pour les collectivités de faire leurs premières expérimentations en matière de développement durable, on constate qu'au Portugal, l'Etat joue un rôle de diffusion important par rapport aux municipalités. Il faut dire qu'à part Porto et Lisbonne, et compte tenu de la longue tradition centralisatrice, peu de collectivités ont à la fois les moyens et l'expertise pour se doter de ce genre d'outil. Ainsi, au niveau national, le Portugal a d'une part mis en place sa Stratégie Nationale de Développement Durable (*Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável - ENDS*) pour la période 2005-2015, promu par l'échelon européen, et d'autre part, les politiques d'aménagement du territoire se sont développées dans le prolongement de la Loi de Base de la Politique d'Aménagement du Territoire et Urbanisme (1998) qui a pour but le « développement économique, social et culturel intégré, harmonieux et durable du pays, de ses régions et de ses villes ». Soulignons que dans un souci de cohérence maximale, la coordination générale la l'ENDS a été assignée directement au cabinet du premier ministre, qui a davantage d'autorité que les ministères sectoriels pour demander des contributions ou remédier à d'éventuels antagonismes. Ainsi l'instance responsable de la stratégie nationale de développement durable est directement sous l'autorité du chef du gouvernement. Les autorités locales ont largement été associées à son élaboration. Une structure de coordination globale a été mise en place : le Conseil de l'environnement et du développement durable (CNADS).

Le Portugal suit donc activement le mouvement qui émerge au niveau européen pour tenter de définir des politiques de développement durable. Finalement, comme bon nombre de pays, c'est à partir du milieu des années 1990 qu'il s'empare de l'impulsion donnée par

l'affirmation de ce concept sur la scène internationale, ce qui se traduit directement dans le contenu des politiques d'aménagement du territoire. Quant à la ville de Lisbonne, elle a adhéré au protocole « *Towards a local Sustainability profile – programme d'indicateurs communs européens* », afin de l'aider à mieux définir sa politique de développement durable. En 2008, Lisbonne n'avait pas d'agenda 21, mais ce n'est pas pour autant que la question environnementale n'était pas présente. Une charte de l'environnement urbain était déjà en place. En outre, l'exercice continu de planification stratégique qui débute vers les années 1990-92 est aussi le principal levier permettant d'introduire de nouveaux objectifs de durabilité (cf § II.2.d-).

X- Une Vision stratégique pour le développement territorial

Un ensemble d'innovations institutionnelles s'est donc mis en place sur une période relativement courte. En effet, l'accélération de la transformation urbaine et les évolutions sociales à Lisbonne viennent questionner en profondeur les méthodes et les processus de planification. Dans ce contexte du début des années 1990, la municipalité qui vient d'être emportée par une coalition de gauche dirigée par Jorge Sampaio porteuse d'une forte volonté de changement³⁸, met en place un nouveau dispositif. La ville fait appel à des consultants venus de Barcelone et se lance entre 1990 et 1995 dans l'élaboration d'un plan stratégique, ce qui ouvre la voie à une intense réflexion et une forte mobilisation sur la modernisation de la ville. Plus précisément, il se met en place à travers trois types de documents :

- d'abord le Plan Stratégique de Lisbonne, approuvé en 1992, qui donne les orientations, les finalités ou encore la « *Vision* » des évolutions souhaitées pour la métropole ;
- puis le Plan Directeur Municipal (*Plano Director Municipal* - PDM) approuvé en 1994, qui est le principal outil en matière d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle municipale, qui repose sur un zonage et des règlements d'urbanisme, en cours de révision ;
- et enfin, la déclinaison en Projets Prioritaires et en Plans. C'est donc un véritable agenda politique qui prend forme, avec des actions clairement identifiées et hiérarchisées entre elles.

Ces documents stratégiques de développement urbain sont de véritables vecteurs d'une idéologie territoriale, qui traduisent des formes de penser le territoire et ses protagonistes. Le premier plan stratégique de 1992 cherche à redonner une impulsion à la ville à travers l'énonciation de grands objectifs stratégiques. Les principaux chantiers visent à remettre à niveau les infrastructures et améliorer l'offre et la qualité des logements. Comme on le sait, ce pays est resté une dictature jusqu'à la révolution des œillets en 1974 et a souffert de très fortes pesanteurs administratives. Ce n'est qu'à partir de cette date et surtout après l'entrée dans la Communauté Européenne en 1986 que le Portugal a commencé sa phase de modernisation économique et sociale, grâce à un ensemble de réformes visant à libéraliser son économie et à l'ouvrir aux investissements étrangers. Le pays, qui était alors très rural et agricole, a alors connu des transformations considérables. Dans les années 1990, sa croissance économique était l'une des plus élevées d'Europe. Il fallait donc pérenniser cette dynamique, d'où ce premier plan stratégique intitulé « *Lisbonne, capitale atlantique* », qui se focalise sur le rayonnement et l'attractivité économique de la métropole.

³⁸ Jorge Sampaio a été élu maire de Lisbonne en 1989 et réélu en 1993.

Ce mouvement de modernisation qui s'est mis en place progressivement a été mis à mal lorsqu'en 1996, Jorge Sampaio a été élu président du Portugal et a quitté la mairie de Lisbonne. Cela a généré des problèmes de continuité dans la mise en œuvre de ce plan stratégique, très innovant au moment de son élaboration et dont l'horizon de réalisation se situait en 2000. Cela n'a pas empêché de produire des effets notables qui vont dans le sens à la fois d'une plus grande **équité** (amélioration de l'accès aux équipements publics, 130 millions d'euros investis dans la réhabilitation du centre et ses logements dégradés,...) et d'une amélioration des **conditions économiques** à travers la mise à niveau des infrastructures (assainissement, routes, coulée verte, système de collecte des déchets, reconquête du front de mer...) : sans parler explicitement de développement durable, une convergence s'opère de fait sur certains de ses fondements, au croisement des piliers économique et social. Au début des années 2000, on peut donc dire que Lisbonne est sur un sentier prometteur, mais la durabilité est loin d'être acquise : comme on l'a vu, la dichotomie centre-périphérie, l'étalement urbain désordonné, l'enjeu de la revitalisation du centre-ville (vieillesse de la population, perte de population...), l'absence d'une politique de mobilité efficace et plus respectueuse de l'environnement sont autant de dimensions qui préoccupent l'actuelle municipalité, qui renouvelle l'exercice de planification stratégique : le document de cadrage qui fournit la Vision est déjà élaboré : *Lisboa 2012, Visao estrategica*.

Les différences apportées par rapport aux exercices antérieurs de planification sont notables, comme par exemple :

Approche traditionnelle de la planification	Planification stratégique
Prédominance du résultat	Prédominance des processus
Sectorielle	Intégrée et coordonnée
Normative	Stratégique
A l'intérieur des limites administratives	Déborde des limites administratives

Le processus de préparation de cette Vision pour Lisbonne s'est accompagné de la création d'un département de la planification stratégique au sein de la municipalité, en charge du bon déroulement de l'ensemble du programme de travail suivant :

- révision du plan directeur municipal
- plans municipaux et projets stratégiques
- études sectorielles
- plan d'action et budget
- agenda 21 (en cours d'élaboration en 2011).

Le document Lisboa 2012, vision stratégique retient 4 axes d'intervention majeurs et s'articule avec le document d'échelon supérieur PROT-AML. Il vise à faire de Lisbonne :

1) une ville de quartiers : cet axe vise à requalifier les quartiers, qui sont l'échelle de vie des habitants, en revitalisant les équipements publics de proximité, en valorisant les espaces publics, grâce à une gestion de proximité de qualité, afin de poursuivre les efforts engagés sur la réhabilitation urbaine ;

2) **une ville d'entrepreneurs** : sans grande originalité par rapport aux tendances actuelles, le document affiche la promotion des activités économiques « du futur » basé sur la connaissance, encourage à l'innovation, cherche à renforcer et diversifier sa base économique et à mieux intégrer les réseaux internationaux ;

3) **une ville des cultures** : à travers la cohésion sociale et la promotion de l'interculturel, le développement du tourisme et la requalification de l'offre hôtelière, la mise en valeur du patrimoine et des sites culturels, ainsi qu'une meilleure gestion des événements culturels ;

4) **une ville de modernité et d'innovation** : cet axe porte sur la modernisation des infrastructures urbaines, le travail sur la mutli-modalité, les services internet, etc.

Ces quatre axes doivent permettre de mettre Lisbonne sur la voie de la soutenabilité, comme cela est écrit dans les documents diffusés au grand public... On a ici un bel exemple de communication sur les canons de la ville du 21^{ème} siècle ! Qu'en est-il du passage de la Vision à l'action ? Qu'en est-il de la durabilité générée ?

L'opérationnalisation de ces axes stratégiques passe par un certain nombre de réalisations (voir section suivante) et surtout par un effort soutenu en matière de gestion urbaine, axe qui en revanche n'apparait forcément de manière aussi prépondérante dans d'autres villes. Moins visible qu'un grand équipement, une gestion urbaine de qualité contribue pourtant largement à la durabilité du territoire, en améliorant le rendement des infrastructures urbaines, et en favorisant l'appropriation des espaces publics par les habitants.

L'autre instrument qui doit favoriser le passage de la vision à l'action et l'opérationnalisation est la révision du plan directeur municipal, en cours en 2008 et soumis à discussion publique en 2011 pour finaliser les arbitrages. Le schéma suivant montre le processus d'élaboration de la planification stratégique et l'articulation avec les plans des différents échelons :



Sur la base de cette vision, l'équipe municipale que nous avons rencontrée réfléchit aux moyens de répondre aux défis identifiés, en particulier le logement et les transports (élaboration d'un plan de mobilité), tout en faisant valoir un certain nombre de facteurs encourageants et d'opportunités : comme on va le voir plus loin, le contexte de grands projets d'infrastructures de transport est dynamisant, de même que le contexte de réforme en cours de l'Etat portugais, qui vise la rationalisation de l'action publique : l'armée, les hôpitaux, le système judiciaire... font l'objet actuellement de réorganisations. Un effet collatéral est que cela libère beaucoup de foncier : tout comme en France, de nombreux terrains, anciennes casernes, anciens hôpitaux ou tribunaux vont être libérés. Mais la différence fondamentale avec la France est que cette libération du foncier donne lieu à une véritable stratégie foncière qui n'est pas guidée par la recherche d'une plus-value, mais bien par l'optimisation de la trame urbaine. La municipalité mise beaucoup sur ces terrains vacants pour permettre de grosses opérations, qui peuvent permettre de réorganiser complètement la ville, dans une logique de renouvellement urbain. C'est ce que souhaitent mettre en œuvre l'équipe actuelle, à la faveur de la révision du PDM, qui s'appuie sur une réflexion de long terme concernant le devenir de la ville.

Ainsi, pour lutter contre l'utilisation de la voiture il y a deux lignes d'intervention (Manuel Salgado) :

- augmenter le potentiel démographique de la ville, regagner de la population, pour limiter l'importance des mouvements pendulaires « mais c'est très difficile ». Les modèles d'habitat plébiscités par la population vont tous dans le sens de plus d'espace et donc d'un habitat en banlieue. D'autre part il y a également le problème du prix de l'immobilier. « Il nous faut travailler très fort sur ce point avec peut-être comme vous des pourcentages de logement social ».
- l'autre aspect est d'investir dans les transports publics qui ne sont pas mauvais en soi, mais surtout mal organisés et surtout travailler sur le stationnement (plutôt que d'introduire un péage, ce qui ne servirait pas à grand chose puisque tous les autoroutes pour venir à Lisbonne sont déjà payants). Jusqu'à il y a quelques mois la politique était toujours d'augmenter l'offre de parking, alors qu'elle doit être l'inverse. Il faut assurer l'offre de parking pour les résidents et réduire le parking pour ceux qui viennent travailler, au contraire de notre plan directeur actuel qui fixe des minimums dans les zones de concentration d'emplois (2 voitures pour 100m²). Il faut obliger les gens à arriver par les transports publics.

La municipalité cherche aussi à intervenir sur l'immobilier en soutenant la réhabilitation et en encourageant la construction de logement social (avec l'idée par exemple d'introduire des pourcentages de logements sociaux comme en France).

Cependant il faut nuancer ce programme au regard de la situation politique et budgétaire de la mairie actuelle. Elle se trouve en effet dans un contexte politique peu favorable. Lors du mandat de la mairie précédente, un scandale de corruption a éclaté, ce qui a provoqué la chute du maire : c'est un épisode sans précédent au Portugal. L'équipe actuelle a été élue pour occuper le mandat intercalaire ; elle n'est donc plus en place que pour 1 an, alors qu'elle est arrivée il y a seulement 1 an et deux mois³⁹. De plus elle ne possède qu'une faible majorité (6 conseillers sur 17), ce qui l'oblige à composer avec les autres forces politiques. Enfin, les finances sont dans un état catastrophique, ce qui limite les possibilités d'investissement, même

³⁹ Depuis nos entretiens, les élections ont eu lieu et ont renouvelé la confiance accordée à l'équipe en place.

si la mairie cherche des possibilités de recours au prêt, notamment auprès de l'Union européenne. La mairie est décrite par certains comme « un géant aux pieds d'argile », qui connaîtrait tous les défauts d'un fonctionnement administratif trop bureaucratique et qui n'aurait pas su se moderniser suffisamment. Pourtant, il faut relativiser ce jugement qui paraît bien excessif compte tenu des réorganisations internes visant à accompagner la stratégie urbaine, et qui ne sont pas si fréquentes dans les collectivités territoriales (y compris en France).

XI- La reconquête par les grands projets

L'axe d'intervention majeure de la collectivité est une réponse par de grands projets. Tout du moins, c'est sur ce volet qu'a porté l'essentiel de la communication, même si des actions concrètes s'engagent aussi sur le plan énergétique et environnemental. Cela traduit une approche assez classique, notamment par le développement d'infrastructures d'envergure et de projets urbains, pour donner un souffle nouveau. Plusieurs projets sont ainsi à l'étude, mais il faut d'abord rappeler le rôle moteur joué par l'Expo 98, dans cette évolution de la ville. Cette opération constitue un véritable germe dans le sens où elle a eu des effets indirects de revalorisation de l'environnement proche et qui suscite à son tour de nouveaux projets à proximité. Nous évoquerons également à la fin de cette section quelques actions dans le domaine énergétique et environnemental.

XII- L'Expo 98 comme dynamiseur de la modernisation de Lisbonne

L'Expo 98 a représenté un moment clé dans la transformation de la ville, même si la remarquable dynamique de modernisation qui s'était alors mise en place semble s'être essoufflée. Et le quartier est perçu par bien des Lisboètes comme une exception⁴⁰. Pourtant, il est incontestable qu'il s'agit là d'un cas exemplaire à la fois de reconversion du front de mer et de reconquête des friches industrielles qui va dans le sens du développement durable. Là encore, beaucoup d'observateurs peuvent pointer un manque d'originalité, mais en quoi cela limiterait son caractère durable ? Certains aspects sont en outre particulièrement intéressants, comme la conception de bâtiments évolutifs ou bien encore la création d'une autorité exécutive dédiée pour accélérer les processus de décision.

C'est donc l'exposition universelle de 1998 organisée par le Portugal qui a donné lieu à un vaste programme de travaux urbains, qui ont permis de remodeler la partie Est de la ville : il s'agit certainement de l'opération qui a le plus transformé la ville sur la période récente. La zone est située à la limite Nord-Est de la municipalité de Lisbonne, à cheval sur celle de Loures.

Les travaux ont eu lieu sur 4 ans, de 1994, décision de l'attribution, à l'ouverture de l'Expo en 1998 ; des équipes se sont relayées jour et nuit. Le site était occupé auparavant par des friches industrielles très dégradées : un ancien parc pétrolier déserté après la perte de la colonie angolaise, un abattoir, une piste d'hydravion, une caserne militaire avec les dépôts des armes de la guerre coloniale et une décharge. Le quartier environnant était également très dégradé et déconsidéré. Selon P. Loff, « la pire zone de la ville » a délibérément été choisie pour faire valoir une action exemplaire en matière de régénération urbaine. L'Expo 98 est vécue comme une opportunité pour restaurer le quartier Est de Lisbonne.

⁴⁰Avec l'idée qu'on s'y croirait ailleurs qu'au Portugal du fait de la qualité des espaces publics et du décalage avec l'aspect plus traditionnel de la ville.



Le choix de cette localisation n'est pas non plus dénué d'une certaine vision stratégique, puisqu'elle est idéalement placée pour établir des connections stratégiques avec l'aéroport, le centre-ville et la rive sud du fleuve. L'articulation du site avec son environnement a été pensée en amont. Par ailleurs, cette opération s'articule avec l'objectif est de reconquête du front de mer jusqu'à la partie sud et ouest de la ville :



Un aspect particulièrement intéressant avec cette opération est la robustesse du montage institutionnel qui a été mis en place.

➤ Au niveau organisationnel :

Pour l'opération une Société Anonyme de capitaux publics, **Parque EXPO'98**, a été créée (l'Etat en est l'actionnaire principal) et s'est vu confiée deux objectifs:

1. Concevoir un projet de réhabilitation du site choisi pour l'exposition mondiale de Lisbonne, l'EXPO'98;
2. Mettre en œuvre un projet de réhabilitation et de rénovation urbaine et environnementale pour une zone comptant 330 ha, dans les quartiers délabrés de l'Est de Lisbonne (capitale du Portugal).

Pour atteindre ces objectifs, Parque EXPO'98 SA s'est vue attribuer des pouvoirs administratifs spéciaux qui font de cette entreprise un centre de prise de décision unique pour l'opération de rénovation urbaine et de réhabilitation environnementale.

➤ Au niveau juridique :

C'est donc un nouveau modèle d'intervention territoriale qui est inventé, avec comme principe de base : un territoire pour un organe de gestion. En 1993, les biens fonciers placés sous la juridiction de l'autorité portuaire perdent leur statut de domaine public et enfin, un régime spécial d'urbanisme pour la zone d'intervention est créé. Parque Expo'98 SA dispose en effet du pouvoir d'expropriation ainsi que de celui d'attribuer les permis et les autorisations.

C'est donc le seul organe de décision et de gestion sur le territoire : cette gestion centralisée est considérée aujourd'hui comme l'un des éléments-clé de la réussite de l'opération, permettant de contourner les lenteurs administratives et décisionnelles d'un fonctionnement bureaucratique.

➤ Au niveau financier :

L'opération a été pensée sur le principe de l'autosuffisance. Ce qui n'a pas été sans certaines difficultés, la fréquentation de l'exposition ayant été moins grande que celle espérée. C'est donc essentiellement à travers la promotion immobilière que la rentabilité a pu être assurée (le remboursement n'est aujourd'hui pas encore terminé). Il y a donc une dépendance à l'égard des projets de financement privés, mais le risque est limité grâce aux garanties de l'État portugais.

Modèle de financement

Montant de l'investissement :

État Portugais 19%

500 M€

Union Européenne 7%
projet

200 M€

Banque 48%

1.300 M€

Autofinancement 26%

700 M€

Recettes :

Recette fiscale pour l'État Portugais engendrée par le

4.435 M€

(tourisme, construction, municipalités, patrimoine)

Les travaux sur la zone ont commencé en 1994 par la démolition des friches, dont les matériaux ont été réutilisés, et la décontamination des sols. L'opération a été très encadrée et ce, dès le début, par le biais du *Masterplan* de 1994. La zone, composée en tout de 330ha, peut être divisée en deux : le Parc des Nations proprement dit, qui a accueilli l'exposition, et la zone plus large de l'Expo 98 qui comprend des bureaux et des logements. Il s'agit donc d'une vaste opération de remodelage de cette zone de la ville qui utilise l'évènement Expo comme support de marketing. A noter sur le plan des infrastructures, la mise en place de galeries techniques souterraines (télécommunications par fibre optique, eau, électricité, système de chauffage et refroidissement, collecte centralisée de résidus solides).



Plan du Parc des Nations

A gauche, un des quartiers résidentiels et sa marina, au centre autour du bassin, les anciens bâtiments de l'Expo, en haut la gare multimodale, à droite une autre zone résidentielle entourée de nombreux jardins

Programme :

Privé (logement, commerce, bureaux) : 962.550 m²

Infrastructures urbaines : 573.750 m²

Public (espaces verts et berges) : 1.864.400 m²

Aquatique (dock et marina) : 102.000 m²

Total : 3.502.700 m²

Zone de construction :

Logement : 1.239.465 m²

Bureaux : 636.479 m²

Commerce : 198.670 m²

Autres : 419.127 m²

Total : 2.493.741 m²

Dès le début, les acteurs s'inscrivent dans le long terme et cherchent à anticiper la période « post-Expo » et la reconversion des espaces. Une partie des pavillons a ainsi été conçue pour pouvoir être démontée et revendue afin d'être réutilisée ; les autres ont été conçus dès le début en fonction de leur vocation future : ainsi la porte du Soleil, porte d'entrée et hall d'accueil de l'expo est devenue un centre commercial, le pavillon des mers est devenu l'océanarium de Lisbonne, les autres bâtiments sont devenus salle de concert, musée des sciences, foire internationale...etc. Les espaces qui entouraient l'Expo ont été utilisés comme parking durant l'exposition, mais les parcelles étaient déjà viabilisées pour pouvoir y construire dès la fin des événements.

Les travaux n'étaient pas totalement achevés en 2008, la fin complète des opérations étant prévue pour 2010. Une importante parcelle restait encore à construire au Nord. Le quartier se divise entre la zone du Parc des Nations qui comprend essentiellement des espaces et des équipements publics, les avenues proches de la gare qui concentrent les bureaux et l'activité économique, et les deux pôles résidentiels, l'un sur le thème de la ville jardin avec de grands espaces verts, et l'autre sur le thème de la ville port, avec une marina. Le principe de la mixité a donc été respecté à l'échelle de l'opération mais pas vraiment à une échelle plus fine. Les logements présents ici sont des logements de standing élevés, destinés à des classes aisées. Que ce soit au niveau du logement ou des bureaux, la dynamique née de l'Exposition semble avoir assez bien fonctionné. Le quartier peut être critiqué comme la plupart de ce genre de quartiers neufs pour son caractère artificiel et son décalage avec l'environnement proche. Il est cependant considéré comme remarquable du point de vue de la qualité de ses espaces publics.

Plus largement, l'opération Expo 98 a eu des effets sur toute la ville. Elle a en effet donné lieu à des travaux importants en termes de transports publics : prolongement d'une ligne de métro, création de la gare multimodale Oriente... Elle a réussi à créer un véritable pôle de centralité à l'Est de la ville, centralité à la fois en termes d'emplois et de loisirs, renforçant le caractère polycentrique de la ville. Elle a eu également des effets très importants en termes d'image et reste perçue comme un modèle à imiter. Le savoir-faire en termes de montage institutionnel est d'ailleurs très prisé à l'étranger.

Dix ans après, il reste encore un certain nombre de choses à réaliser pour tirer parti au mieux de cette dynamique et notamment pour mieux relier la zone au reste de la ville, ce qui est

l'enjeu d'une nouvelle série d'opérations prévues par la municipalité.

XIII- Les grands projets d'infrastructures en discussion avec l'Etat

Selon la municipalité actuelle, Lisbonne est sans doute aujourd'hui à une période charnière de son développement urbain, compte tenu des grands projets d'infrastructures en discussion.

Le premier de ces projets est le déplacement de l'aéroport, qui se situe aujourd'hui en plein cœur de la ville, sur un autre site à 50 km sur la rive sud de l'aire métropolitaine. L'aéroport actuel, dont l'emplacement a été déterminé dans les années 1940, est en effet aujourd'hui complètement intégré à la ville, ce qui pose des problèmes de sécurité et de nuisances évidents. D'autre part, cet aéroport est assez petit et atteint ses limites d'exploitation. Il est donc question depuis un certain nombre d'années de reconstruire un nouvel aéroport à l'extérieur de la ville et de fermer le premier. Après hésitations, la zone a aujourd'hui été arrêtée : elle se situe sur la zone Sud du Tage, dans une zone non urbanisée (forêt). L'idée est de constituer dans cette zone autour de l'aéroport un pôle logistique structurant. Les réflexions ont déjà commencé sur ce qui pourrait prendre la place de l'aéroport dans la ville : un parc, un nouveau quartier... Cependant certains s'interrogent sur l'opportunité de ce chantier, très coûteux et dans un contexte où le coût du carburant augmente et où l'on n'a pas de certitudes quand à l'évolution des transports aériens. D'autre part certains soulignent l'atout que peut représenter la proximité de l'aéroport avec le centre et le nombre d'emplois qu'il va falloir remplacer dans la ville.

Le deuxième projet porte sur la construction d'une ligne TGV reliant Lisbonne à Madrid. Ce projet devrait permettre de renforcer le rayonnement de la ville à travers sa meilleure intégration dans la péninsule. Il est prévu que la ligne de TGV arrive à l'Est de la ville, dans la zone du Parc des Nations, où la gare multimodale Oriente a précisément été pensée et conçue dans cette perspective. Cela devrait permettre d'intensifier la vitalité de cette zone, qui jouit déjà d'une forte attractivité.

Du point de vue de la municipalité, ces deux projets justifient la construction d'un troisième pont sur le Tage, qui devrait être situé entre les deux déjà existant. Ce pont est indispensable pour faire passer le TGV, et pour absorber les nouveaux flux générés par l'aéroport ; il devrait également permettre de remédier en partie aux problèmes de transport de Lisbonne, en reliant mieux les deux rives. Cependant les écologistes y sont opposés, dans la mesure où il devrait s'agir, non d'un pont uniquement ferroviaire, mais d'un pont mixte, à la fois ferroviaire et rodoviaire. Cela risque donc de renforcer les problèmes d'engorgement de la ville en augmentant le nombre de voitures, et de favoriser l'urbanisation accélérée dans la zone située au Sud du Tage à l'arrivée du pont, comme cela s'est produit lors de la construction du précédent pont.

Ces projets ont également des visées économiques : le secteur de la construction, actuellement à la peine, représente un poste très important dans l'emploi au Portugal, et la politique de grands travaux qui s'esquisse peut permettre de lutter contre les difficultés économiques et le chômage. Cependant, l'aboutissement de ces projets, très lourds et très coûteux reste incertain, car l'Etat seul ne peut réaliser ces investissements. Les attentes vis-à-vis de l'Union Européenne sont très fortes à cet égard et c'est bien cet aspect financier qui fait le plus douter de la concrétisation de ces projets.

XIV- Les opérations en cours ou en projet

En termes d'opérations d'urbanisme, plusieurs axes d'intervention apparaissent. Tout d'abord, suivant la tendance générale, des opérations de requalification du front de mer. L'activité portuaire de la ville de Lisbonne s'est très fortement réduite ces dernières décennies, laissant un grand nombre de friches portuaires et industrielles. La ville cherche aujourd'hui à développer les activités récréatives liées à la mer, comme la plaisance. D'autre part elle veut développer la réappropriation des rives par les habitants. Une grosse partie des docks a déjà été réaménagée en espaces récréatifs dans le cadre de l'opération Alcântara XXI ; c'est aujourd'hui un quartier à la mode avec des boîtes de nuit et des restaurants. On peut citer également, de manière plus ponctuelle, le projet de couvrir la ligne de chemin de fer qui longe la côte vers Cascais et qui représente une véritable barrière empêchant l'accès à l'eau.

Un autre axe important, qui apparaît d'ailleurs dans le document de la Vision-Lisboa 2012, est le réaménagement du centre-ville qui subit des phénomènes de dégradation importants. Le quartier du *Chiado*, qui a souffert d'un incendie dans les années 1980, a déjà été rénové. C'est aujourd'hui le quartier de la *Baixa* qui est l'enjeu principal et qui se trouve au cœur d'un dispositif spécial doté de fonds spécifiques : SRU Baixa (*Sociedades de Reabilitação Urbana*, c'est à dire société de rénovation urbaine), une entreprise municipale créée en 2004 qui est chargée de mettre en place la rénovation de ce quartier selon un programme spécifique qui envisage à la fois les questions de logement et de patrimoine mais aussi des actions de revitalisation du commerce et de limitation de la circulation automobile.

On peut également citer le projet d'intervention dans la zone Est de la ville, projet qui vise à développer la zone proche du Parc des Nations en profitant de la dynamique déjà existante de ce nouveau pôle et dans l'idée de mieux intégrer cet espace au reste du tissu urbain (voir encadré sur l'opération Expo 98).

L'ensemble des projets à l'étude ou déjà à l'œuvre témoigne d'une certaine vitalité de la ville, qui démontre déjà certains résultants probants en matière de rénovation urbaine durable. On sent toutefois que l'approche en termes de projets n'est pas suffisante pour créer une cohérence sur l'ensemble du territoire, ce qui appelle à une approche plus intégrée afin de pouvoir impacter les différentes dynamiques à l'œuvre.

XV- Et le pilier environnemental ?

Nous n'avons pu réaliser d'entretien avec l'Agence municipale de l'énergie et de l'environnement. Mais de nombreuses actions sont mises en place sur le plan énergétique en particulier. Il faut dire que l'important programme de réhabilitation a été l'occasion d'introduire des mesures d'efficacité énergétique au niveau du cadre bâti, sachant qu'au Portugal, le bâtiment est responsable de 58% des émissions de CO2 (contre 23% en France), les transports pour environ 37% (27% en France) et l'industrie pour seulement 3% (20% en France). Le secteur du bâtiment mais aussi des transports sont les deux cibles des politiques énergétiques.

Au niveau national, un plan d'action pour l'efficacité énergétique fixe pour 2015 une baisse de la consommation d'énergie primaire de 10% et une réduction de la facture énergétique de 1% par an.

Au niveau régional, le CCDR-LVT a élaboré la Stratégie de Lisboa 2020 dans laquelle il prévoit une quantification des flux de matière et d'énergie à l'échelle de la région de Lisbonne et de la vallée du Tage, et la définition d'objectifs à atteindre.

Quant à Lisbonne, les objectifs fixés sont conditionnés par l'atteinte des objectifs fixés au niveau de l'UE pour 2020 et pour le gouvernement portugais pour 2015. Ils sont très ambitieux et la municipalité a essayé d'obtenir un compromis visant à décaler d'un mandat les objectifs proposés, c'est-à-dire de 2009 à 2013.

Quelques actions réalisées par l'actuelle municipalité montrent toutefois son engagement dans le domaine environnemental. A l'automne 2008, on note l'installation de bornes pour le chargement de voitures électriques (encore faut-il qu'une telle flotte de véhicules soit en circulation...), la mise en route d'une gestion informatisée continue de l'éclairage public, l'installation de capteur de luminosité pour adapter l'éclairage public. Parmi les instruments incitatifs, elle a recours aux certificats d'énergie.

Des mesures incitant à recourir à l'énergie solaire et thermique sont adoptées par la municipalité en juillet 2009.

Sur un autre registre, le plan de mobilité est présenté publiquement en novembre 2008. En décembre 2008, une coordination technique est mise en place pour la réalisation du premier réseau local d'eaux secondaires, etc.

Nous ne ferons pas la liste exhaustive, mais à travers ces quelques exemples, on constate que Lisbonne en très peu de temps active une politique de réduction des consommations d'eau et d'énergie et mène des actions sur des registres assez divers, dont certains peuvent laisser perplexes en particulier concernant les véhicules électriques.

L'effort de sensibilisation semble également important, compte tenu des dispositifs visant à faire participer le public, qu'il s'agisse du PDM ou de l'élaboration de l'agenda 21 depuis janvier 2011.

En tout état de cause, la politique énergétique et environnementale est en pleine mutation depuis 2008 environ, d'après les informations disponibles sur le site de la mairie et l'agence municipale de l'énergie. La difficulté est bien entendu de distinguer ce qui relève de l'affichage et des actions concrètes, tant le spectre des intentions paraît large ! Mais après tout, notre Grenelle de l'environnement pourrait donner le même sentiment à un lecteur étranger !

Pour conclure sur ce point, on reviendra sur les quatre domaines d'intervention de l'agence municipale de l'énergie et de l'environnement, qui traduisent une constance dans la stratégie municipale : elle intervient de manière transversale sur la planification urbaine (elle procure une expertise pour intégrer les enseignements de la climatologie urbaine dans la conception architecturale), sur la construction des infrastructures (étude d'impacts), sur la gestion urbaine (réseau de chaleur, géothermie...) et enfin sur la mobilité. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les résultats produits et sur la pérennité des actions entreprises. Nous pouvons seulement souligner qu'une approche plutôt par la technique semble être privilégiée, davantage que la recherche d'une inflexion sur les modes de productions et de consommation au sens large. De ce point de vue, on se rapprocherait donc d'une approche plutôt formelle du développement durable. De plus, le rapport à la nature nous a paru peut-être présent, mais peut-être aussi par manque de données et de contacts avec les bons interlocuteurs. L'association

écologiste que nous avons rencontré était toutefois très sévère à l'encontre des autorités, mais comme c'est souvent le cas. Certes le PDM prévoit un corridor vert, mais quel sens a-t-il dans un tissu autant occupé par des voiries surdimensionnées ? En outre, les projets urbains semblent privilégier de vastes parcs urbains plutôt qu'un maillage plus fin articulant des zones plus riches en biodiversité.

XVI- Conclusion : une Vision tenable ?

Au-delà de ces réserves sur le pilier environnemental, on identifie essentiellement deux freins à la mise en œuvre des projets énoncés par la municipalité. D'une part les conditions macro-économiques peu favorables rendent incertaines les modalités de financement de tous ces projets et d'ailleurs, on a pu lire dans la presse début 2011 que le projet de TGV reliant Madrid à Lisbonne allait probablement être reporté. Des modalités alternatives et notamment le recours à des partenariats publics-privés est une voie qui est explorée.

La municipalité a toutefois intégré ces incertitudes sur la **viabilité financière** des projets et a pris une certaine habitude à tabler sur la réversibilité des projets : par exemple, les projets d'infrastructure d'*Alantara* s'avérant impossible à ce jour, la municipalité les diffère et agit plus qualitativement sur l'existant et le cadre de vie notamment (amélioration des espaces publics, des équipements sportifs, des écoles, des installations pour personnes âgées) et cherche également à transformer ces contraintes en opportunité, en réfléchissant à des équipements plus économiques et plus durables, tels que le tram-train.

L'autre frein à ce jour est le problème de la **gouvernance régionale** qui demeure un véritable enjeu. Le Portugal souffre d'un manque de lisibilité au niveau de ses structures territoriales. Le pays reste l'un des plus centralisés d'Europe, et le poids de l'Etat est très fort dans les affaires locales, surtout à Lisbonne, où les enjeux sont aussi nationaux. En face, seules les communes font le poids en termes de collectivités locales. Et il n'existe à ce jour pas d'échelon intermédiaire bien défini.

Au départ, le Portugal avait une structure d'administration territoriale proche de la structure française napoléonienne [Guichard 1997]. Pour garantir l'unité de l'Etat Nation, les divisions d'Ancien régime en terme de provinces ne sont pas reprises, lors des réformes du 19e siècle. Le système est conçu avec d'un côté les freguesias (paroisses, le niveau le plus petit) et les concelhos (municipalités), qui sont tous les deux l'expression de la démocratie locale, et de l'autre l'Etat (voir annexe). Le *distrito*, équivalent du département français, joue le rôle de courroie de transmission entre le local et l'Etat, et de représentant de l'Etat au niveau local (voir annexe).

Avec la fin de la dictature, le Portugal a cherché à mettre en œuvre une réforme de ses institutions locales dans le sens d'une décentralisation et d'une démocratisation. Le district a été supprimé en 1976. Il devait à moyen terme être remplacé par les régions. Mais la réforme de régionalisation fut rejetée par référendum en 1998.

Récemment le gouvernement a également mis en place des structures devant permettre la coopération intercommunale. Il est ainsi possible pour les municipalités de s'associer, notamment pour la gestion de services et d'équipements. Pour Lisbonne et Porto, le gouvernement a rendu obligatoire cette coopération et a fait voter la création d'autorités métropolitaines avec des compétences plus larges, comprenant notamment les transports et la planification, et un mode de représentation particulier.

Le résultat est resté bien en dessous des attentes. L'AML, Autorité métropolitaine de Lisbonne, est aujourd'hui une structure avec une faible légitimité et peu de pouvoirs effectifs. Elle est pour l'instant plutôt une structure de discussion et de coordination. Elle n'est composée que d'élus indirects, émanant chacun d'une municipalité. Il y a donc une difficulté à faire primer l'intérêt collectif, et les élus cherchent souvent à capter le plus d'investissements possibles de l'Etat au profit de leurs communes (dans un contexte où les finances locales sont très dépendantes de l'Etat, et où celui-ci réalise tous les investissements d'infrastructures importants). Selon le président de l'assemblée municipale de Loures, l'existence d'une autorité métropolitaine avec des pouvoirs exécutifs forts est un élément nécessaire au développement durable de l'agglomération et l'élection directe de représentants pour cette autorité un préalable à celle-ci. Le principal blocage à cette élection directe serait l'Etat, qui veut toujours mettre en place la régionalisation.

Il est également question depuis 2003 de créer une autorité métropolitaine des **transports**, qui permettrait une meilleure coordination des acteurs très nombreux dans ce domaine et une action en faveur du développement du transport public. Sa mise en place a été bloquée à cause d'un conflit au niveau de la composition de cette autorité : l'Etat avait prévu d'occuper directement ou indirectement (à travers les compagnies publiques de transport) 3 des 5 sièges que devaient compter la commission. Les municipalités ont refusé, et la situation en reste là pour l'instant.

Lisbonne se singularise aujourd'hui par son **caractère fragmenté**, même si l'on a mis en évidence une certaine résorption des disparités. Dans le même temps, on observe des processus contradictoires à la fois de croissance et d'exclusion, de valorisation et de dévaluation. Dans la durée, la tendance est toutefois à un plus grand équilibre ville-région et à une intégration croissante des différents territoires métropolitains, dans le sens d'une plus grande articulation de l'ensemble.

A cet égard, la question des transports est bien sûr centrale et beaucoup d'efforts sont à accomplir sur ce point, tant dans l'organisation de l'offre que de celle de la structuration des réseaux. Mais cette question est également reliée à la localisation des emplois, puisque l'on assiste à une déconnexion entre les deux, faisant de la voiture particulière le principal support des déplacements. Les impacts environnementaux sont classiques : pollution, nuisances, etc. Toutefois, il existe une réelle marge d'amélioration et l'analyse du plan de mobilité qui va sortir fournirait certainement des informations intéressantes.

La question du **logement** est, elle aussi, très présente, mais il faut insister sur le fait que beaucoup de progrès ont été accomplis, et par ailleurs, une nouvelle stratégie en cours de développement poursuit les efforts engagés. Des interrogations demeurent sur les conditions résidentielles des ménages, qui sont également dépendantes du contexte économique et du fonctionnement du marché immobilier, que le seul outil de la planification est peu apte à modifier.

Si l'on admet une définition minimaliste du **développement durable territorial** comme *la satisfaction des besoins locaux sans compromettre la capacité des entités territoriales de rang supérieur à assurer leur propre viabilité* (Godard 2005), alors la situation de Lisbonne apparaît nuancée : on peut dire que l'on assiste à un vrai processus de reconquête du centre, avec un investissement très fort dans le renouvellement urbain qui porte en soi un enjeu d'équité, mais des tendances dispersives dans sa périphérie qui interrogent cette durabilité. Nous avons mis en évidence la prise de conscience de ces différents types de non-durabilité

généérés essentiellement aux échelles supérieures par les autorités locales qui disposent du pouvoir de décision. Il est trop tôt pour présager de l'effet des réponses choisies, car pour une bonne part, ils sont dépendants d'effets macroéconomiques. Mais il serait erroné de tout faire reposer sur ce contexte économique global. Les enseignements de l'économie territoriale montrent bien que la globalisation ne s'impose pas d'elle même de manière univoque, mais qu'il existe un double mouvement entre des dynamiques homogénéisantes qui découlent de l'environnement macroéconomique et des dynamiques locales issues du territoire. Il y a la reconnaissance d'une dialectique entre le spécifique et le global. De ce point de vue, on voit bien que Lisbonne doit certes faire face aux pressions venues de Bruxelles, mais que parallèlement, elle a opéré des choix habiles en s'appuyant sur la valorisation de ses ressources locales, notamment patrimoniales et culturelles (réhabilitation du front de mer, du centre ancien, espaces culturels, etc.), pour reconquérir un certain dynamisme économique, qui reste malgré tout insuffisant et fragile. En revanche, en termes de renouvellement urbain, l'intervention sur le cadre bâti existant, l'optimisation de la réutilisation du foncier ainsi qu'un renforcement des réseaux sont clairement des choix qui contribuent à une trajectoire plus soutenable.

C'est son expérience acquise dans le domaine de la planification stratégique qui retient le plus notre attention, sans compter que cela génère nécessairement l'apprentissage de nouvelles modalités de travail au sein des équipes municipales, qui se diffusent assez rapidement. Cela favorise la transversalité entre les différents organismes, et comme on l'a constaté avec l'agence nationale de l'environnement et de l'énergie, cela permet aussi de maintenir une cohérence dans les domaines d'intervention, ce qui est également fondamental dans la mise en place d'une politique de développement durable.

Comme on l'a vu, la référence au développement durable n'est pas omniprésente dans les discours et apparaît tardivement, mais elle se traduit dans l'agenda politique et dans la hiérarchisation de priorités d'actions, ce qui est sans doute plus efficace qu'un affichage excessif d'une rhétorique convenue... Certes, c'est une approche plutôt formelle qui domine, visant à s'appuyer sur les innovations techniques plutôt que de favoriser des boucles courtes par exemple. Il n'y a pas véritablement de remise en question des modes de production et de consommation. Mais au fond, quelle ville peut se targuer de montrer une telle voie ?

XVII- Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens

- Sofia Morgado, professeure d'urbanisme
- Pedro Farmhouse, président de l'Assemblée municipale de Loures
- Rui Pedro Julião, géographe
- Maria João Freitas, sociologue, vice présidente de l'IHRU
- Manuel Salgado, élu à la mairie de Lisbonne chargé de la planification et de l'urbanisme
- Pedro Grilo, économiste du département de planification de la mairie de Lisbonne
- Paulo Loff, chargé de communication de S.A. Expo 98
- Niño Soares, géographe

Annexe 2 : Structures administratives au Portugal et compétences

Le Portugal est un état fédéral composé par ordre de niveau hiérarchique croissant, de paroisses, municipalités, districts et régions.

1. Niveau Local : plus de 4240 paroisses (*freguesias*) et 300 municipalités (*municípios*)

➤ *Autorités de paroisses :*

L'**assemblée de paroisse** (*assembleia de freguesia*) est l'organe délibérant de la paroisse. Elle est composée de conseillers élus au suffrage universel direct, sous le système de représentation proportionnelle pour 4 ans.

La **junte de paroisse** (*junta de fregueisa*) est l'organe exécutif de la paroisse. Ses membres sont élus par et parmi les membres de l'assemblée. Ils sont responsables de la préparation et l'exécution des décisions de l'assemblée.

Le **président de la paroisse** est le dirigeant de la liste électorale ayant remporté le plus grand nombre de suffrages. Il/elle est élu pour 4 ans.

Compétences des paroisses :

- > Education
- > Culture
- > Environnement
- > Santé

➤ *Autorités municipales :*

L'**assemblée municipale** (*assembleia municipal*) est l'organe délibérant de la municipalité. Elle contrôle aussi les activités de l'exécutif. Elle est composée de membres élus au suffrage universel direct pour 4 ans, et des présidents des paroisses. Ses compétences sont surtout en matière d'organisation et de fonctionnement des services, plus précisément l'urbanisme et les travaux publics.

Le **conseil municipal** (*câmara municipal*) est l'organe exécutif. Ses membres sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans. Ils ont aussi droit de vote au sein de l'assemblée municipale.

Le **maire** est la tête de la liste ayant remporté les élections pour l'assemblée. Son mandat est de 4 ans.

Compétences des municipalités :

- > Gestion des biens municipaux
- > Travaux publics
- > Urbanisme

2. Niveau intermédiaire : 18 districts (*divisão distrital*)

➤ *Autorités provinciales :*

L'**assemblée de district** est l'organe délibérant, ses membres sont les assemblées municipales

et de paroisses. Elle assiste les municipalités pour les services techniques et a un rôle consultatif en matière d'économie, affaires sociales, enseignement et culture.

Le **conseil consultatif** est composé du gouverneur civil (qui le préside), de 4 membres élus par l'assemblée de district et d'experts civils, nommés par le gouverneur.

Le **gouverneur civil** est nommé par l'état central. Il représente le gouvernement dans le district et a des compétences octroyées par le ministère de l'intérieur.

Compétences :

- > Coordination des services dans le district
- > Coordination des activités des autorités locales en matière d'infrastructure scolaire
- > Culture

Note : Lisbonne et Porto sont administrées par une assemblée composée de membres des assemblées municipales de ces 2 villes. Elles ont une assemblée métropolitaine (*junta metropolitana*) composée des maires et d'une commission métropolitaine consultative.

3. Niveau régional : 5 commissions de coordination régionale (CCR) et 2 régions autonomes

Les **commissions de coordination régionale** sont des unités principalement administratives. Leurs membres sont nommés par le gouvernement central ; ils sont responsables du développement des régions.

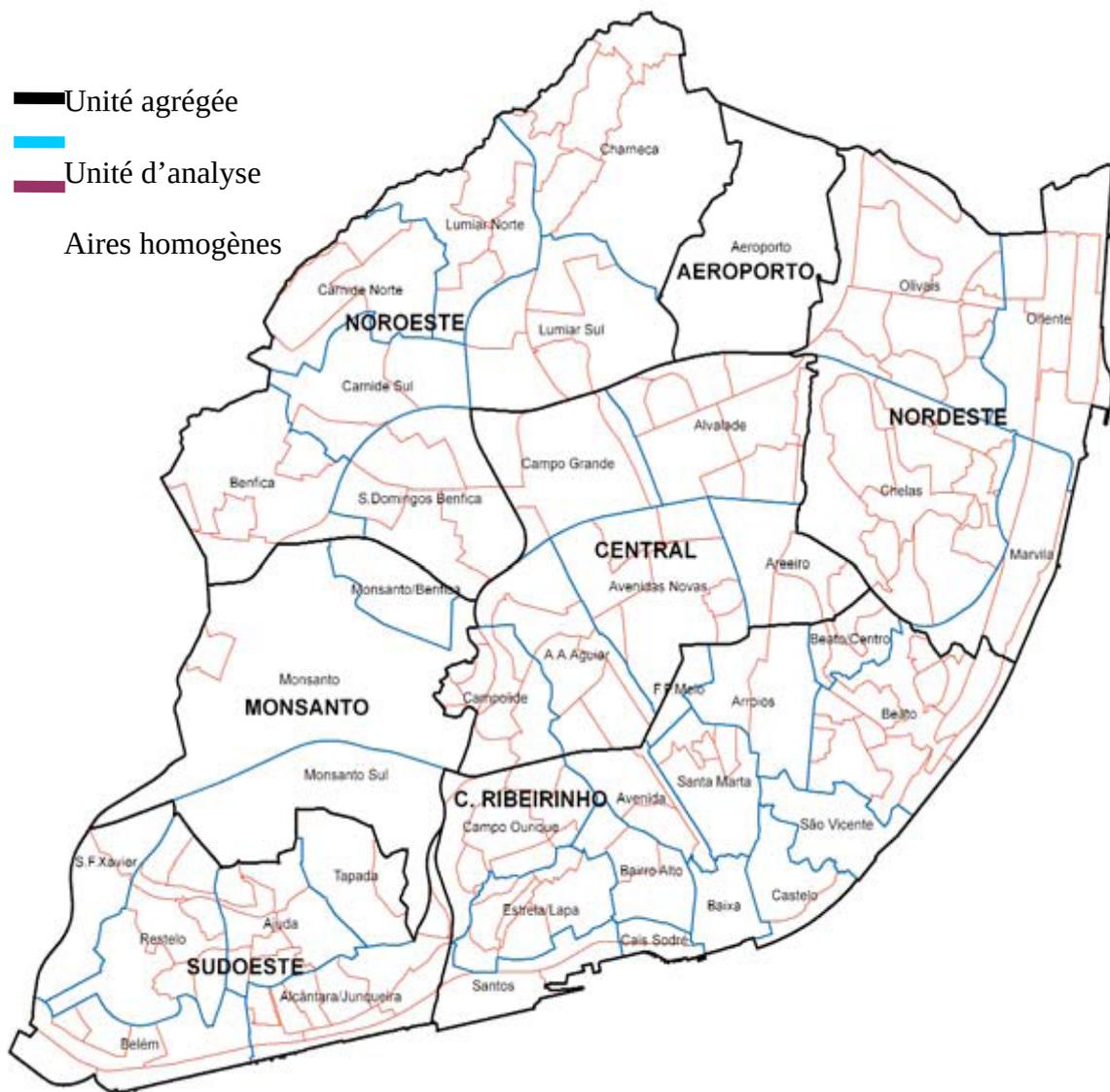
Il y a deux **régions autonomes** (Les Açores et Madère). Ces régions ont chacune une assemblée législative élue au suffrage universel direct, un gouvernement régional and un ministre de la république. Le ministre de la république représente l'état central dans la région autonome. Il nomme le président du gouvernement régional et peut opposer son veto aux décrets adoptés par l'assemblée législative.

Annexe 3 : Cartes

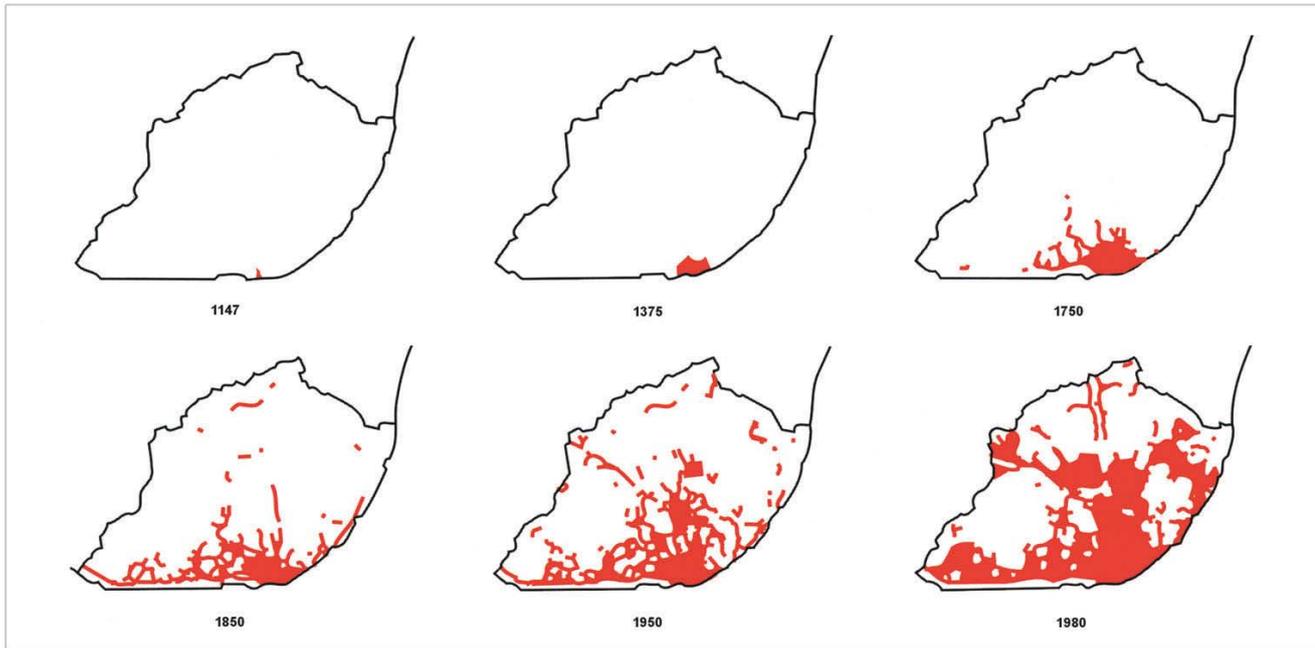
Lisbonne, est au centre d'une région métropolitaine qui s'étend sur les rives du Tage et qui comprend 19 communes, ce qui représente une superficie de 3 128 km² sur lesquels vivent 2,7 millions d'habitants (soit une densité de 857 hab/km²). L'aire métropolitaine de Lisbonne (AML) concentre par conséquent un peu plus d'un quart de la population portugaise. La superficie de la ville est quant à elle de 84 km² pour environ 564000 habitants en 2001. Avec Porto, il s'agit des deux pôles urbains les plus importants du Portugal, peuplé de manière très déséquilibrée puisque la population est majoritairement concentrée sur le littoral.



Evolution des limites administratives de Lisbonne entre 1979 et 1999 et frontière de l'aire métropolitaine actuelle



Municipalité de Lisbonne (carte support de la programmation stratégique 2012)



Croissance de Lisbonne entre le 12 et le 20^{ème} siècle (source Atlas)

XVIII- Bibliographie indicative :

BARATA SALGUEIRO T., 2006, *Lisbonne. Périphéries et centralités*, Paris, L'Harmattan, 304p.

CACHINHO H., 2007, « L'espace public dans la banlieue de Lisbonne : de la rue au centre commercial », in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud Ouest, Lisbonne en ses périphéries*, pp. 51-62.

CABRAL J., CRESPO J. L., 2008, « Urban policy goals and territorial planning – articulations and lessons from planning urban regions in Portugal », 4èmes Rencontres Internationales de Recherche en Urbanisme de Grenoble, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 7 & 8 Février 2008, http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_CABRAL.pdf

CABRAL J., MORGADO S., CRESPO J.L., COELHO, C., 2007 “Urbanisation trends and urban planning in the Lisbon Metropolitan Area” in Pereira, M. S. (editor) *A Portrait of State-of-the Art Research at the Technical University of Lisbon*.

CAMARA MUNICIPAL DE LISBOA, 2005a, *Lisboa : o desafio da mobilidade*, étude commandée par la mairie de Lisbonne.

CORREIA F. A., 2006, « Le droit de l'urbanisme au Portugal », in *Les Cahiers du Gridauh*, série droit comparé, p.885-938, www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/47626cfa4a17e.pdf

GODARD O., 2005, « Le développement durable, une chimère, une mystification ? », *La Découverte | Mouvements*. 2005/4, no 41 pages 14 à 23

GUICHARD F., 1997, « Racines et évolutions de l'administration territoriale. Approche comparative franco-portugaise », *Finisterra*, XXXII, 63, pp.167-178

ROTILLON G., 2008, « Faut-il croire au développement durable ? », L'harmattan, 222p.

THEYS J., 2009 « Le développement durable vingt ans après : plaidoyer pour une seconde étape », pp. 21-60, in THEYS J., DU TERTRE C., RAUSCHMAYER F., 2009, *Le développement durable, la seconde étape*, Ed. de l'Aube, 203 p.

SILVA C. N. and Syrett S., “Governing Lisbon: Evolving Forms of City Governance”

CHAPITRE II : STOCKHOLM

Par Mélanie Tual

La Suède constitue un territoire étendu peuplé de neuf millions d'habitants inégalement répartis sur le territoire. Le paysage suédois est caractérisé par de longues étendues côtières, des forêts (54 % du territoire) et de grands lacs bien, les villes ne constituant qu'un élément mineur. Hormis les trois métropoles du Sud (Stockholm, Malmö et Göteborg), où se concentre la moitié de la population, le reste de la Suède urbaine se compose essentiellement de villes moyennes situées le long de la côte et de villages et petites villes à l'intérieur du pays. Le comté de Stockholm, Stockholms Län, regroupe à lui seul 26 communes et près de deux millions d'habitants, dont 800 000 habitants dans la ville de Stockholm. Il s'agit de chiffres importants comparés à la population totale du pays ou même de la Scandinavie, puisque la Suède reste le plus peuplé des trois pays et Stockholm le pôle urbain le plus important démographiquement devant Copenhague⁴¹. Pourtant, à l'échelle des villes globales⁴², Stockholm se place à la 59ème position sur 65 par sa population (pour exemple, Tokyo est classée 1ère, Paris 20e, Londres 24e et Madrid 34e).

Si la fondation de la ville de Stockholm remonte au XIIème siècle, l'urbanisation de la région urbaine date en grande partie du XXème siècle et ne compte aujourd'hui que 14% de surfaces bâties⁴³ (SCB, 2008). Partie d'une île, Stadsholmen, l'urbanisation s'est principalement déployée le long d'infrastructures ferroviaires disposées en étoile entre les branches desquelles de larges zones « naturelles » ont été préservées. On retrouve à l'échelle de l'agglomération ces fortes variations de densités de population⁴⁴ présentes à l'échelle nationale et cette alternance entre zones naturelles (l'immense lac Mälaren en bordure de la mer baltique, le plus grand archipel de la mer baltique environ 24 000 îles, les réserves naturelles...) et zones urbanisées. Ces variations sont structurées par une articulation forte entre développement urbain et infrastructures de transport et la trame bleue et verte qui caractérisent aujourd'hui le paysage de la région de Stockholm.

Le lien particulièrement fort qu'entretiennent les suédois avec la nature. Ceux-ci se retrouvent non seulement dans les modes de développement urbain mais aussi dans les choix opérés en matière de développement économique. Stockholm est le berceau des premiers développements de solutions technologiques innovantes répondant aux enjeux de protection de l'environnement (traitement et transport des déchets, recyclage des eaux usées...). Aujourd'hui, grâce aussi à des subsides importants de l'Etat, les technologies environnementales innovantes (purification de l'air, assainissement, technologie liée aux énergies renouvelables...), représentent plus de 700 firmes sur le territoire et constituent un secteur dans lequel la ville est en pointe à l'échelle internationale. Le développement de ce secteur innovant s'appuie aussi sur un enseignement supérieur développé et de qualité, une population présentant un niveau de qualification particulièrement élevé et une politique visant à rapprocher secteur académique et industriel.

41 C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, Stockholm s'autoproclame "Capitale" de la Scandinavie.

42 Global cities Index <http://www.foreignpolicy.com/node/373401>

43 Et 46% à la forêt, 18% à l'agriculture et 22% aux autres usages principalement l'eau.

44 La ville de Stockholm présente une densité moyenne de 4000 habitants/km² (SCB, 2008), alors que la densité moyenne de certaines communes de l'archipel descend à moins de 100 habitants/km².

C'est sur la base de ces atouts que l'Etat suédois et les collectivités locales de Stockholm, afin de garantir une place à Stockholm sur la scène internationale, ont bâti une stratégie de développement de l'attractivité du territoire selon un positionnement 'haut de gamme' pour reprendre une terminologie marketing. La qualité exceptionnelle de l'environnement et le statut de capitale doivent permettre d'attirer des entreprises soucieuses de leur image et des habitants éclairés, exigeants, appartenant à des catégories socioprofessionnelles supérieures. Dans le même objectif, la priorité est mise sur le développement du secteur de la connaissance et des industries propres, activités à forte valeur ajoutée nécessitant une population hautement qualifiée. L'implication des institutions constitue d'ailleurs un autre atout majeur du territoire, de même que la forte croissance démographique en particulier dans le contexte actuel de métropolisation de l'agglomération. La stratégie de développement durable élaborée par la municipalité de Stockholm en collaboration avec le gouvernement national tire pleinement parti de ces atouts et met en avant des objectifs ambitieux en matière de lutte contre le réchauffement climatique « Zéro énergie fossile en 2050 ».

A partir de là, on peut se demander sur quelles conceptions du développement durable et de la ville repose l'élaboration de ces politiques et stratégies ? Il nous semble que le développement durable est fondé sur un rapport très étroit à la nature, une approche pragmatique du développement économique et une conception de la ville encore largement marquée par le fonctionnalisme et un héritage rural encore très présent... Si bien qu'on peut dire que la conception actuelle à Stockholm allie durabilité forte (protection, restauration et économie des ressources naturelles, modification des comportements...) et faible (développement de solutions techniques permettant de maintenir nos modes de vie actuels : développement des technologies vertes, subventions favorisant l'achat de voitures hybrides...). Cependant, cette conception a largement évolué dans le temps au gré de l'évolution de la société suédoise, de la conjoncture mondiale et des changements de majorités municipales.

Néanmoins, la mise en œuvre du développement durable du territoire de Stockholm dans le contexte particulier de métropolisation pose des défis de taille. Ainsi la croissance, notamment démographique, que connaît actuellement la région urbaine, nécessite des infrastructures de transport performantes, une offre en logements accessible aux actifs et des emplois correspondant aux capacités des nouveaux arrivants. Or, les infrastructures de transport en commun sont vieillissantes et leur couverture devenue insuffisante, l'accès à la ville centre par la route est saturé, le marché de l'immobilier est extrêmement tendu, le secteur de la construction peu dynamique, et l'intégration sociale et économique des immigrés reste une question épineuse. Ces faiblesses génèrent entre autres choses une très forte ségrégation socio-spatiale et une hausse de la mobilité qui se traduisent sur le territoire par le développement de la périurbanisation dans les communes de l'agglomération les moins regardantes et les plus attractives (au Nord et le long de la côte), et l'existence de poches de pauvreté (au Sud, à l'Ouest) où se concentre une population immigrée logeant dans des quartiers de grands ensembles déconsidérés par les Suédois. Dans ce contexte particulièrement compliqué, quelles réalisations sont menées par les collectivités locales au nom du développement durable ?

Le profil territorial de Stockholm produit par l'OCDE en 2006 met l'accent sur la nécessité de faire évoluer les modes de gouvernance et de veiller à la diversification du tissu économique. En effet une des difficultés de mise en œuvre d'un développement métropolitain cohérent tient au fait que l'autorité régionale en charge de la planification stratégique et de la planification des transports ne peut ni légiférer, ni s'opposer au tiers alors que les communes restent toutes puissantes en matière de droit du sol et qu'en matière de développement

d'infrastructures, le dernier mot revient aux investisseurs. De même, la stratégie de développement économique régionale fondée sur le développement des secteurs à forte valeur ajoutée (industrie de la connaissance, technologies avancées) et la délocalisation des activités moins valorisantes⁴⁵ (logistique, maintenance, conditionnement...) limitent fortement les possibilités d'emploi pour les habitants peu ou pas qualifiés.

En réponse à ces défis, les autorités proposent d'une part, d'organiser le développement du territoire de manière polycentrique autour de huit pôles de croissance urbaine déjà constitués et des pôles de développement économique et scientifique, et d'autre part d'améliorer les liens qui les relient entre eux et à la ville centre par les transports en commun. Pourtant, dans les faits, le polycentrisme semble relativement limité, le processus de périurbanisation perdure en absence de mesures contraignantes. L'accent est mis sur des projets « vitrines » (écoquartier Royal Seaport, péage urbain, « Zéro énergie fossile en 2050 ») qui semblent répondre aussi à des enjeux d'image et d'attractivité territoriale que de développement durable. L'accent est cependant aussi mis sur des projets de renouvellement urbain qui place la qualité de vie durable (formation, emploi, amélioration de la qualité de l'habitat...) des habitants au centre du projet. Au-delà de ce levier territorial, l'effort des autorités porte sur des actions de communication et d'information visant à faire évoluer les comportements et à articuler les politiques territoriales entre elles pour dépasser les antagonismes.

Ce que nous chercherons à interroger à travers ce portrait de Stockholm à l'heure du développement durable, c'est d'abord les conceptions sous-jacentes spécifiques du développement durable, mais aussi de la ville et du vivre ensemble. Nous chercherons également à identifier ce que le développement durable a changé dans la manière de faire la ville et analyser ces évolutions du point de vue de leur durabilité.

Dans une première partie, nous nous pencherons sur les fondements de la conception suédoise du développement durable, mais aussi ce qui sous-tend les conceptions de la ville et de la ville durable suédoise. Puis, dans une seconde partie nous présenterons des politiques et réalisations emblématiques mises en œuvre au nom du développement durable et montrerons ainsi comment le développement durable a influencé l'évolution de Stockholm. La troisième partie de cette recherche mettra en avant les limites ou les biais en termes de durabilité de certaines des initiatives menées au nom du développement durable.

⁴⁵ L'agglomération de Stockholm ne se situe qu'à la 5^e place à l'échelle nationale en matière d'offre logistique <http://www.investsweden.se/world/Industries/Logistics-Industry/>

I- Les fondements des conceptions du développement durable, de la ville et de la ville durable en Suède et à Stockholm

Le caractère vague de la notion de développement durable a conduit à son appropriation et ainsi à l'émergence d'une conception spécifique nourrie d'éléments clés de la culture et de l'identité suédoises.

En effet, la Suède est un pays avec une culture fortement enracinée d'autant plus que le pays est localisé en périphérie de l'Europe, relativement isolé par un climat et par un paysage difficiles pendant une bonne partie de l'année. Le XXème siècle a été celui durant lequel la Suède s'est construite en marge du monde européen (entrée tardive dans la révolution industrielle, dans la seconde guerre mondiale, dans la société de consommation) et en joignant l'Union Européenne seulement 40 ans après sa création.

Pour appréhender les spécificités de la conception suédoise du développement durable, nous nous appuyerons sur l'existence de concepts spécifiquement suédois qui révèlent en tant que tels des aspects majeurs de l'identité suédoise.

XIX- Une conception du monde fondée sur un rapport particulier à la nature

Les suédois entretiennent un rapport particulier avec la nature particulièrement éclairant si l'on veut comprendre la conception suédoise du développement durable. Ce rapport nous semble pouvoir être illustré à l'aide du concept du *friluftsliv*⁴⁶. Véritable philosophie de vie, le *friluftsliv* est au cœur de la culture scandinave, mais plus particulièrement au cœur des cultures norvégienne et suédoise. Le terme est utilisé la première fois au XIXème siècle par le poète et dramaturge norvégien Henrik Ibsen et repris en Suède dans les années 1930 au moment de l'élaboration de ce qui deviendra le modèle suédois autour de la notion de *folhemmet* (le pays comme maison du peuple) nécessairement proche de la nature.

Le *friluftsliv* constitue un pilier de la culture suédoise voire de son identité. Il revêt une dimension philosophique fondée sur « l'expérience du sentiment de liberté que procure la nature et la connexion spirituelle avec le paysage » (Gelter, 2000). La spécificité de la philosophie du *friluftsliv* est qu'elle envisage l'homme comme un élément du paysage dans le sens où l'homme appartient à un monde qui dépasse la dimension humaine.

Les racines culturelles du *friluftsliv* proviennent d'abord selon Gelter de l'image que les scandinaves ont d'eux-mêmes comme des amoureux de la nature. Cette image serait liée au fait, que dans ces pays, en raison des faibles densités de population, les paysages caractéristiques ne sont pas des paysages humanisés. Ainsi l'espace de référence est un espace naturel, ce qui explique comme nous le verrons par la suite, les modes de conception des villes à l'œuvre en Suède.

Le *friluftsliv* est d'autant plus fort que la majorité de la population urbaine conserve de fortes attaches rurales en raison de l'urbanisation tardive du pays et que les villes ne sont jamais loin de zones naturelles. Dans le cas de Stockholm, le caractère exceptionnel du site de Stockholm : les 20 000 îles de l'archipel, l'omniprésence de l'eau dans la ville, contribuent certainement à entretenir ce rapport étroit et fort avec la nature.

⁴⁶ Qui signifie littéralement « vie en plein air »

Ce serait dès lors, cette connexion privilégiée à la nature et ce sentiment d'appartenance à un monde non réductible à l'humanité qui serait à l'origine d'une conception du développement durable fondée sur un sentiment de responsabilité vis-à-vis de la nature et des autres qui expliquerait notamment cette mobilisation de la Suède à toutes les échelles du territoire, du domicile jusqu'au niveau international.

Dans le prolongement du concept de *friluftsliv*, dans les années 1970, le philosophe norvégien Arne Naess publie ses premiers articles sur l'écologie profonde (« the deep ecology »), concept qui a connu un retentissement important dans toute la Scandinavie. Avec l'écologie profonde, l'auteur place la réflexion écologique au niveau métaphysique et culturel. Pour Naess, la crise écologique actuelle est le résultat d'une perception du monde erronée dans laquelle l'homme se conçoit comme une partie indépendante de la nature. L'écologie profonde propose donc une nouvelle vision du monde (une « écosophie »), une nouvelle ontologie, un nouveau système de normes, de valeurs et de pratiques qui rendent coextensifs l'épanouissement de la vie humaine et celui de la vie non humaine.

XX- L'égalité, la solidarité et la sobriété au cœur du système de valeurs suédois

La conception suédoise du développement durable s'est aussi nourrie des valeurs de vivre ensemble. La conception du vivre ensemble renvoie à une réalité particulière dans chaque pays, nous nous appuyerons sur deux termes proprement suédois, le *Jantelagen* et le mot *lagom*, qui évoquent la réalité suédoise des concepts de solidarité et d'égalité.

Il y a d'abord le terme *Jantelagen*, un terme qui exprime un trait fort des mentalités scandinaves de manière générale. C'est l'écrivain danois Aksel Sandemose qui le premier a formalisé une définition du *Jantelagen* comme "la suppression collective des aspirations individuelles et du développement personnel"⁴⁷ dans le cadre d'un roman. L'auteur y évoque la vie d'une petite ville danoise, Jante, dans laquelle tout le monde se connaît et dans laquelle les habitants qui transgressent cette loi implicite sont considérés avec suspicion et hostilité au nom du fait que leur attitude s'oppose au désir de la commune de préserver l'harmonie, la stabilité et l'uniformité sociales. Il illustre un aspect de la mentalité scandinave qui préfère valoriser le collectif et a tendance à se méfier de ceux qui cherchent à se distinguer. Sur un plan plus positif, le *Jantelagen* se traduit par un goût prononcé pour l'égalité, la solidarité, le consensus, des valeurs fortement encouragées dans la société suédoise et qui occupent une place de choix dans le contenu de la conception suédoise du « vivre ensemble ».

Cependant, cette définition nous semble aussi emprunter au terme suédois *lagom* qui n'a pas d'équivalent en anglais ou en français, mais qui existe aussi en norvégien. Ce mot qui est à la fois un adjectif et un adverbe pourrait être traduit par « juste ce qu'il faut » ou par la locution anglaise « less is more ». Il est souvent présenté comme constituant la base de la psyché suédoise. Il revêt une connotation très positive de modération et d'humilité et implique une méfiance pour les extrêmes.

Ainsi la conception du « vivre ensemble » à la suédoise s'appuie sur des valeurs de solidarité, d'égalité, de conformisme, de consensus, de modération et d'humilité. Cette conception s'est clairement exprimée dans le cadre de ce que l'on a nommé le « modèle suédois », c'est-à-dire le modèle suédois de l'Etat providence⁴⁸ théorisé au début du XXème siècle et dont la mise en

⁴⁷ Cette définition est tirée du roman *flyktning krysser sitt spor* (Un fugitif croise sa route) (1933).

⁴⁸ Un Etat-providence et un Etat qui reconnaît le principe d'obligation et la généralisation de la prévoyance obligatoire à des

œuvre date d'après la seconde guerre mondiale. Cet Etat providence à la suédoise est fondé sur un système de négociation entre l'Etat d'une part, et les syndicats patronaux et ouvriers de l'autre. Sur le plan économique, la croissance est alimentée par une politique de plein emploi financée par un système de régulation des salaires et d'imposition des entreprises sur les bénéfiques. Enfin, ce système vise à maintenir des disparités de salaire faibles (par un système de redistribution des profits) et un système de protect

ion sociale fort (assurance vieillesse, maladie et chômage). Au fondement de ce modèle sont les valeurs au cœur du fonctionnement de la vie villageoise de la Suède d'avant la révolution industrielle.

XXI- De la conception du développement durable à celle de la ville durable

XXII- Les fondements de la conception de la ville en Suède

La Suède a connu une urbanisation tardive et qu'elle conserve une forte culture rurale.

L'urbanisation massive du pays dans la première partie du XXème siècle coïncide avec l'avènement du modernisme en Europe qui a profondément marqué l'urbanisme suédois de cette époque et constitue encore l'influence majeure sur la conception de la ville aujourd'hui (sans doute parce qu'il s'accordait et s'accorde toujours bien avec les valeurs sociétales d'égalité et de sobriété présentées plus haut).

Le modernisme se traduit par une conception fonctionnaliste de la ville qui se retrouve particulièrement dans le projet de structuration du développement urbain de Stockholm élaboré par Markelius, l'urbaniste en chef de la ville de Stockholm dans les années 1940. Les villes satellites sont de véritables « machines à habiter » pour reprendre le terme employé par Le Corbusier dont les idées transparaissent dans l'organisation de ces villes conçues selon les principes du zoning qui se sont révélées peu attractives aux yeux des habitants. C'est au nom de cette conception fonctionnaliste et de l'idée de modernité qu'une partie du centre historique de la ville de Stockholm est détruite dans les années 1940 avant qu'y soit reconstruit un centre d'affaires présentant des surfaces commerciales et une capacité routière plus élevées, afin d'en garantir la domination économique à l'échelle du pays.

XXIII- Les deux conceptions polaires de la ville durable

« Deux conceptions de la ville durable s'affrontent qui déclinent à leur manière et à l'échelle urbaine l'opposition originelle entre la durabilité faible et la durabilité forte » (Salomon-Calvin et Bourg, 2010).

Dans un article consacré aux différentes conceptions de la ville durable, ces auteurs expliquent l'existence de deux modèles majeurs de villes durable en s'appuyant sur une conception du développement durable développée en économie et qui a pour particularité de distinguer deux formes de durabilité : l'une faible, l'autre forte. La démonstration des deux auteurs nous paraît éclairante même si elle est à nuancer à deux points de vue. On ne peut réduire les conceptions de durabilité forte et faible à des principes économiques même si l'approche économique permet cependant d'illustrer les différences fondamentales entre les deux conceptions. Il existe sans doute autant de modèles de villes durables que de villes,

populations exposées aux mêmes risques sociaux pour éviter les laissés-pour-compte (source : <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/protection-sociale/#>)

cependant ces deux modèles constituent deux pôles majeurs.

La conception de la durabilité faible s'appuie sur la théorie économique néoclassique de la croissance. Le modèle de base considère que le bien-être dépend de la consommation, obtenue à l'aide de capital artificiel (machines,...) et d'une ressource épuisable. La production doit se partager entre la consommation et l'investissement dans le capital artificiel. La ressource épuisable est assimilée à un capital spécifique, le capital naturel, mais qui n'a d'autre spécificité que sa provenance. L'hypothèse clé de cette approche est que ces différents types de capitaux, naturel, humain, physique, sont substituables. La durabilité faible postule qu'il est possible, malgré la présence d'une ressource épuisable, d'obtenir une consommation constante, qui, dans ce modèle extrêmement simplifié traduit l'idée de durabilité au sens de la définition du rapport Brundtland. Il y a donc dans l'approche de la durabilité faible, des solutions au développement durable en termes d'investissement dans la recherche et de mise en place de substitutions. Salomon-Calvin et Bourg voient la durabilité faible comme une forme de *radicalisation de la pensée moderne*, en ce qu'elle s'inscrit dans une conception du progrès associée à l'idée de maîtrise de la nature. La nature, réduite à une forme de capital parmi d'autres est en quelque sorte vaincue, puisqu'elle est remplaçable. Cette conception de la durabilité se traduit à l'échelle des gouvernements par le développement de solutions techniques permettant de pallier le déficit de ressources environnementales (biocarburants, techniques de dépollution...).

A l'opposé de cette approche, le principe général de la durabilité forte d'un point de vue économique est qu'il n'y a pas de substitution absolue entre types de capitaux différents. Elle suppose en particulier une asymétrie forte entre le capital naturel et le capital reproductible par l'homme débouchant sur un conflit éventuel entre ces deux types de capitaux. Si les tenants de la durabilité faible se réclament du corpus théorique néo-classique, ceux de la durabilité forte peuvent être rattachés au courant de l'économie écologique. Si les ressources renouvelables posent un problème de gestion, elles peuvent malgré tout être utilisées tant que leur capacité de renouvellement n'est pas atteinte. En revanche l'utilisation des ressources épuisables ne peut pas se faire indéfiniment puisqu'elles sont par définition en quantité finie.

Selon ces auteurs, cette opposition entre les deux types de durabilité se joue également à l'échelle des villes. La conception faible de la durabilité urbaine prône une artificialisation sans limite de la nature et fait du recours aux technologies les plus avancées (les biotechnologies par exemple) comme condition de mise en œuvre du développement urbain durable. L'autre correspond à un modèle de développement urbain plus complexe, entrelaçant nature et constructions humaines et laissant davantage de place à ce qui advient indépendamment de toute action humaine (on peut penser à la gestion différenciée des espaces verts, aux réserves naturelles en ville).

Ces conceptions reposent sur deux modèles de développement qui s'opposent. Les auteurs rattachent la conception de la durabilité faible au projet moderniste fondé sur l'éloignement de la nature. Le modèle de développement correspondant à la durabilité forte s'appuie au contraire sur une contestation forte de la modernité qui émerge dès la moitié du XIX^{ème} siècle, au nom notamment d'une certaine sensibilité pré- voire écologique, préfigurant le discours contemporain sur le développement durable.

XXIV- Stockholm, un positionnement qui empreinte aux deux conceptions polaires de la ville durable

La conception développée à Stockholm de la ville durable empreinte aux deux conceptions évoquées ci-dessus. Comme nous l'avons précédemment, le développement de la ville et du territoire sont très empreints de modernisme, par exemple, les stratégies développées à l'échelle de la ville et de l'agglomération en matière de développement économique s'appuient sur le développement de solutions techniques innovantes destinées à pallier la raréfaction des ressources environnementales.

Pourtant, si la conception de la ville et du développement économique s'appuient sur une conception faible de la durabilité, la conception du monde qui prévaut en Suède relève d'une conception forte. Or, c'est au nom de cette conception du monde, que le développement urbain a été contraint par de mesures de protection de la nature même dans les années 1940, au moment où l'influence du modernisme était à son paroxysme.

Les deux conceptions ont cohabité sans qu'il y ait d'opposition forte entre ville et nature, car la conception fonctionnaliste de la ville et du développement territorial a été dès l'origine subordonnée à celle de la nature (les animaux, les végétaux, les ressources naturelles, les paysages), comme cadre sans lequel rien ne serait possible.

Cette cohabitation de deux conceptions du développement opposées fait la spécificité du développement durable suédois. Nous verrons dans la deuxième partie comment celle-ci se traduit dans la fabrique de la ville durable depuis que le développement durable est devenu un enjeu de développement.

XXV- Une conception du développement durable en constante évolution

La conception suédoise du développement durable, nous l'avons vu, est fondée sur une conception du monde selon laquelle l'homme fait partie d'un tout qui le dépasse, et qui de ce fait n'appartient à personne⁴⁹, c'est pourquoi on n'a pas le droit de l'altérer. Ce tout, la nature, est considéré comme quelque chose de supérieur, voire de sacré. Il faut rappeler à ce propos que la culture suédoise repose aussi sur la mythologie nordique dans laquelle la nature occupe une place centrale, puisque les célébrations religieuses se faisaient sur des sites naturels ou au pied d'arbres sacrés. De plus l'organisation de l'univers à la forme de l'arbre cosmique (*Yggdrasil*). Cette conception du monde explique pourquoi l'approche suédoise du développement durable a été dès l'origine très axée sur la protection de l'environnement. Elle fournit également des éléments d'explication sur les raisons de l'implication de la Suède dans la promotion du développement durable sur la scène internationale. De cette conception du monde découle en effet un sentiment de responsabilité collective à l'égard de la planète tout entière.

La conception suédoise du développement durable s'est aussi appuyée sur des valeurs de solidarité et d'égalité au cœur de l'organisation sociale de la Suède depuis des siècles puis institutionnalisée après-guerre avec la mise en place d'un Etat providence généreux. Peut-être que le développement durable a constitué un moyen de continuer à exprimer ces valeurs dans un contexte où l'Etat providence se trouvait affaibli par la crise économique qui a frappé la

⁴⁹ L'accès à la nature pour tous est symbolisée par une loi non écrite, l'Allemansrätten, qui donne droit d'usage du territoire à chacun (ex. on peut camper ou traverser tout terrain privé, à condition d'avertir le propriétaire).

Suède au début des années 1990 (baisse de 5% du PIB entre 1990 et 1993).

Cette crise économique a en tous les cas conduit à une évolution de la conception de la durabilité en ce qui concerne les modes de développement. La prise de risque et l'initiative individuelle sont désormais davantage valorisées (et le *Jantelagen* transgressé !). C'est à cette époque que l'Etat suédois décide d'encourager le développement métropolitain de Stockholm (se distanciant d'une vision *lagom* du développement urbain) dans un contexte de libéralisation et de globalisation.

A l'échelle de Stockholm, on constate également une évolution de la conception de la durabilité. Tout comme la désindustrialisation dans les années 1970 avait conduit à l'élargissement de la conception environmentaliste du développement durable (préservation ET restauration des ressources environnementales), la crise économique des années 1990 a ménagé davantage de place au volet économique du développement durable.

Aujourd'hui, la stratégie nationale du développement durable de 2006 traduit bien les dernières évolutions de la définition nationale du développement durable. Ainsi, est mise en avant la notion de « société durable » qui doit s'appuyer sur le respect et la promotion des valeurs de solidarité et de justice. De même une économie en bonne santé est présentée comme la condition *sine qua non* de la justice sociale et de la protection environnementale. L'autre idée majeure est que le développement durable constitue le catalyseur principal de la croissance et de l'emploi à l'échelle du pays et du monde entier. Cette approche du développement durable comme facteur d'attractivité territoriale constitue selon nous la dernière évolution de la conception du développement durable à l'échelle nationale et à l'échelle de Stockholm.

XXVI- L'influence du développement durable sur la fabrique de la ville à Stockholm

En introduction à ce chapitre, il semble nécessaire de revenir sur les points de rupture et les enjeux majeurs pour le développement de Stockholm qui ont marqué et marquent encore l'évolution des modes d'action publique mais aussi les initiatives privées.

- 1) Le logement : A Stockholm, dans les années 1960, est lancé le *Million Programme* : un programme d'un million de logements construits en huit ans, sous forme de cités la plupart du temps dans des 'unités urbaines' construites à la périphérie de la ville ou dans les communes périphériques. Les communes détiennent un pouvoir très important en matière de construction comme par exemple le droit de préemption sur la vente de chaque terrain. Ensuite, elles peuvent faire construire et se font rembourser par l'Etat. La conséquence de ce système est que les municipalités construisent beaucoup sans vraiment se soucier des besoins locaux. L'Etat se retrouve endetté et la population proteste à la fois contre la mauvaise gestion publique et la médiocre qualité de l'offre en logements proposée par la municipalité de Stockholm. En conséquence, les prérogatives des municipalités sont revues à la baisse, et le secteur du logement s'ouvre davantage à la promotion privée afin notamment de répondre aux aspirations des suédois qui souhaitent massivement vivre en maisons individuelles sans que l'offre ne parvienne jamais à répondre à la demande.
- 2) La protection de l'environnement : la montée des préoccupations environnementales dans les années 1970 correspond au moment où les premières usines quittent le territoire en raison de la crise économique qui suit le choc pétrolier de 1973. Le parti vert s'installe alors durablement dans le paysage politique local. Le tissu associatif autour de la protection environnemental se développe et se structure, mettant en échec de nombreux projets de développement urbain jusqu'à maintenant.
- 3) Les projets urbains : la destruction-reconstruction brutale du centre-ville (1955-1980) qui à partir des années 1970 est critiquée avec véhémence par la population et les médias. La figure du planificateur et de l'architecte sont dès lors associées à la destruction, à la perte de repères et d'urbanité. En découlent, un service municipal de la planification affaibli et des projets urbains municipaux plus modestes jusqu'à l'avènement du développement durable.
- 4) La libéralisation des services publics : elle est mise en place par le gouvernement dans les années 1980 se poursuit dans les années 1990, au nom de la globalisation et de l'entrée dans l'Union Européenne. Le secteur privé devient alors un partenaire obligé de la municipalité avec la privatisation de l'exploitation des réseaux locaux : transport (métro, bus, ligne express vers l'aéroport), énergie, chauffage urbain, alors que les infrastructures restent publiques. Aujourd'hui, le secteur privé s'implique aussi beaucoup dans le développement urbain durable.
- 5) La métropolisation : l'Etat décide d'encourager le développement de la région de Stockholm après avoir voulu le contraindre pendant des années. Le *small city's ideal* qui prévaut jusque dans les années 1990 a vécu, laisse place à l'ambition de placer Stockholm

au premier plan de la scène urbaine internationale. De nouvelles agences publiques locales comme l'agence de développement économique voient le jour avec pour mission d'accroître l'attractivité du territoire.

XXVII- Stockholm : un développement urbain durable avant la lettre?

XXVIII- Une approche intégrée du développement urbain dès la fin des années 1940

Le souci de préserver l'environnement et de promouvoir une société solidaire est au cœur des politiques et des réalisations urbaines à Stockholm depuis l'après-guerre.

La mise en œuvre du « modèle suédois » après-guerre a comporté des mesures affectant le développement de Stockholm. Ainsi, des mesures de décentralisation renforcent les prérogatives des municipalités en matière de protection sociale : elles deviennent garantes de l'accès de chacun au logement et aux transports en commun, considérés comme des droits. A l'échelle de la ville et de l'agglomération, le modèle suédois se traduit aussi très par un rôle renforcé alloué à la planification. A Stockholm, cette inflexion est liée à la nomination en 1944 de *Sven Markelius*⁵⁰ comme urbaniste de la ville. Le rôle joué par le service de la planification est considérablement renforcé et le plan général de développement devient la pierre angulaire du développement de la ville et de l'agglomération. Ce plan élaboré sur le modèle du *Fingerplan* danois met l'accent sur une approche intégrée du développement des infrastructures de transport et de l'offre en logement, à travers la création de villes satellites desservies par les transports en commun. Il ménage également de larges emprises non constructibles dans le respect du *friluftsliv*⁵¹.

XXIX- L'implication de la société civile dans la fabrique de la ville et la protection de l'environnement

Dans les années 1970 Stockholm doit gérer le processus de désindustrialisation de la ville. Le départ des industries de la ville donne lieu à des revendications citoyennes liées alors à la dégradation de l'environnement par l'activité industrielle : pollution de l'air, de l'eau et du sol, friches industrielles. Suite aux revendications citoyennes qui se structurent en associations de défense de l'environnement, la municipalité publie en 1976 le premier programme local de protection de l'environnement avec pour objectif de protéger mais aussi de restaurer la qualité des espaces naturels en ville.

Il faut reconnaître que l'évolution du positionnement de la municipalité est aussi liée à une situation politique délicate causée par les grands projets urbains (développement des villes satellites et reconstruction du centre-ville) menés depuis les années 1950 qui sont mal accueillis par la population. Instiguer une politique de protection de l'environnement ambitieuse permet une sortie de crise car il répond à des préoccupations fortes des citoyens.

XXX- La fin de la maîtrise du territoire ?

Le poids de la société civile joue aussi sur le rôle de la planification à l'échelle de la ville. En

50 Présenté par le directeur de la planification comme « un architecte de premier rang rompu à la planification et au fait des idées neuves », Markelius est un architecte de renom qui a pour particularité d'être l'un des fers de lance du fonctionnalisme suédois.

51 Qui signifie littéralement « vie en plein air »

effet, la population rejette des réalisations opérées au nom du projet de société, du modèle suédois. Peter Hall⁵² va jusqu'à évoquer « la faillite du système de logement et de planification » mis en place par Markelius. Poussé à sa vitesse maximale, le système se trouve en situation de surproduction en quantité et de sous production massive en termes de qualité. Les dernières cités satellites situées en dehors de la municipalité sont réalisées très rapidement sans prêter beaucoup d'attention à la qualité des abords (souvent industrialisés, monotones), sans plus de coordination avec la construction des infrastructures de transport. Rapidement, les habitants ne veulent plus s'installer dans ces cités où de surcroît les loyers sont élevés, l'offre en services sociaux et commerces réduite et les densités très importantes. Des cités entières se retrouvent impossibles à louer (Skärholme, puis Tensta). La 'modernisation' brutale du centre économique de la ville (700 bâtiments détruits entre 1955 et 1985) est également fustigée par les médias et le grand public.

Le système de planification est remis en question alors que les figures de l'urbaniste et de l'architecte sont déconsidérées. Selon Thomas Hall⁵³, l'opinion publique considère qu'il a assez été construit et qu'il s'agit désormais de gérer le patrimoine.

L'évolution des mentalités, vers davantage d'individualisme, change les attentes des citoyens par rapport à l'Etat et à la municipalité : le dirigisme public en matière de logement n'est plus accepté.

Ces évolutions influencent le mode gouvernement de la ville : le rôle de la planification évolue d'instrument au service de grands projets urbains vers la protection des espaces naturels et l'amélioration de leur qualité. Par ailleurs, les politiciens et les planificateurs laissent construire des lotissements pavillonnaires en périphérie de l'agglomération se développent car si on leur offre le choix une écrasante majorité de suédois opte pour la propriété et la maison individuelle (Hall, 2009). Ces programmes monotones, proche de ce qu'on trouve alors dans les banlieues américaines, se vendent comme des petits pains.

La fabrique de la ville d'abord fondée sur un modèle de planification permettant une très forte articulation urbanisme transport évolue en raison de la montée de l'individualisme et du taux de motorisation. Elle laisse davantage place à l'action citoyenne et aux forces du marché entraînant une protection de l'environnement accrue mais aussi le début d'un phénomène de périurbanisation et de mitage pavillonnaire dans des zones rurales exerçant une pression sur des réseaux inadaptés à ce type de développement.

XXXI- A l'heure du développement durable : une prise en compte de l'environnement qui se renforce et se diversifie

Vu la place qu'occupe la nature dans la psyché suédoise, il ne paraît pas étonnant que la ville de Stockholm, face au nouvel enjeu du développement durable, ait renforcé son action en faveur de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Les mesures prises en faveur de l'environnement ont dès le départ d'autres visées : servir de levier de développement économique et d'attractivité du territoire d'une part (le développement durable émerge pendant une période de crise économique profonde en Suède), contraindre le développement urbain à une période où la planification ne parvient plus à maîtriser le développement urbain d'autre part, et enfin faire évoluer les pratiques

52 HALL P., 2009, "the City on the Highway", in *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishing 2009; pp 334-344

53 HALL T., 2009, *Stockholm, the Making of a Metropolis*, Routledge, New York

professionnelles et individuelles vers un mode de vie plus durable.

XXXII- Renforcement de la place de la nature en ville

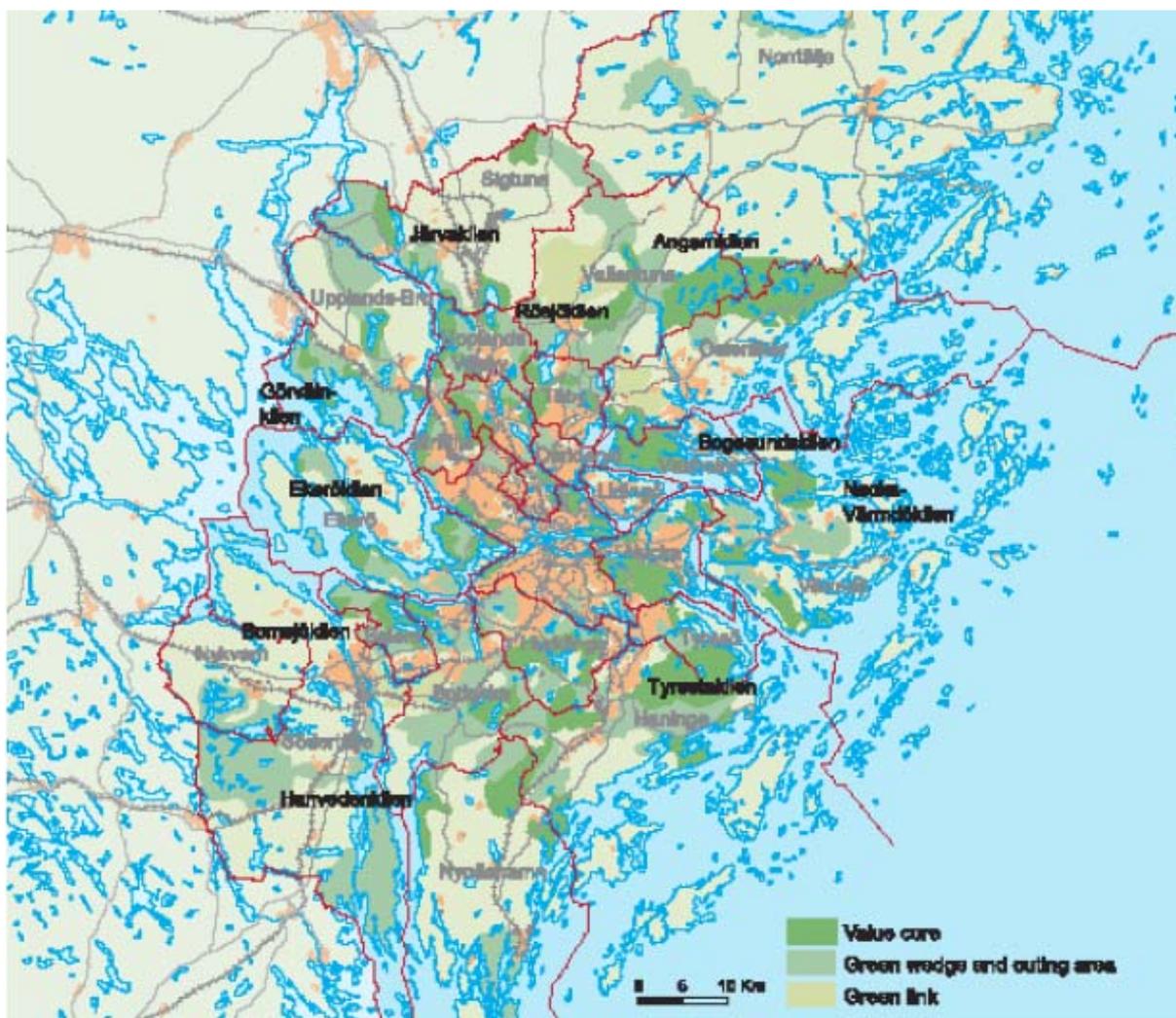
Stockholm appartient aux 67 villes qui signent la charte d'Aalborg des villes durables en 1992. Puis, dès 1994 la municipalité met en place un Agenda21 local.

Il y a d'abord un maintien des efforts engagés par la ville en matière d'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau depuis l'amorce dans les années 1970 d'un processus de désindustrialisation. Ces efforts portent d'ailleurs leurs fruits : on se baigne (24 plages adaptées à la baignade) et on pêche le saumon⁵⁴ en centre-ville. Mais les premiers effets de l'avènement du développement durable portent surtout le renforcement de la présence de la nature en ville.

Au-delà de l'amélioration de la qualité des ressources naturelles, Stockholm continue à préserver les espaces naturels et renforce la présence de la nature en ville: un parc national est créé en 1995, Tyresta, une forêt primaire parsemée de lacs qui s'étend sur plus de 5 000ha situé à une vingtaine de kilomètres du centre-ville de Stockholm. Le nombre de réserves naturelles augmente (jusqu'à 7 aujourd'hui), tout comme le nombre d'arbres plantés (12 000 aujourd'hui). En 1997, la ville, récompensée pour ses résultats en matière de qualité environnementale, remporte le « prix européen des villes durables ».

Beaucoup d'attention est portée au maintien du « réseau vert » intercommunal, dont l'objet principal est de relier les espaces verts du centre de la région avec la « campagne » (*green wedge* sur la carte). Le réseau vert est constitué de corridors (ou *green links*) qui en constituent l'armature dont la largeur minimale est estimée à 500m (cette limite est liée à la valeur écologique qu'elle revêt pour les animaux et les plantes), et de « secteurs de grande valeur » (les *value cores*) qui présentent une biodiversité ou un patrimoine naturel remarquable.

⁵⁴ Très sensible à la pollution, le saumon est un bio-indicateur, sa présence ou son absence d'un cours d'eau en révèle la qualité (<http://educatif.eau-et-rivieres.asso.fr/pdf/saumon.pdf>).



Carte du réseau vert (source : RUF 2010)

XXXIII- Rationalisation et renforcement de la législation sur la protection de l'environnement

En 1999, le code de l'environnement (*Miljöbalken*, 1999) remplace et annule les 16 lois en vigueur traitant de l'environnement (eau, ressources naturelles, protection de l'environnement, santé...) offrant ainsi un cadre cohérent d'interprétation et de définition des exigences environnementales qui s'applique à tous les domaines (santé, nutrition, bâtiment, éducation...). Le code de l'environnement s'impose juridiquement à toutes les autres lois, à tous les documents de planification et à tous types d'opération de construction, depuis les initiatives individuelles jusqu'aux projets urbains. La particularité du code de l'environnement est d'être directement inspiré de la déclaration de Rio : il se donne pour objectif la promotion du développement durable et est fondé sur la reconnaissance de la nature comme élément de protection de la vie humaine⁵⁵. Ce principe implique que notre droit à changer et à utiliser la

55 Ceci fait référence à l'article 5 de la déclaration de Rio qui porte sur la protection de l'environnement et stipule que les générations présentes devraient œuvrer pour un développement durable et préserver les conditions de la vie, et notamment la qualité et l'intégrité de l'environnement. Elles devraient aussi veiller à ce que les générations futures ne soient pas exposées à des pollutions qui risqueraient de mettre leur santé, ou leur existence même, en péril et à préserver pour les générations

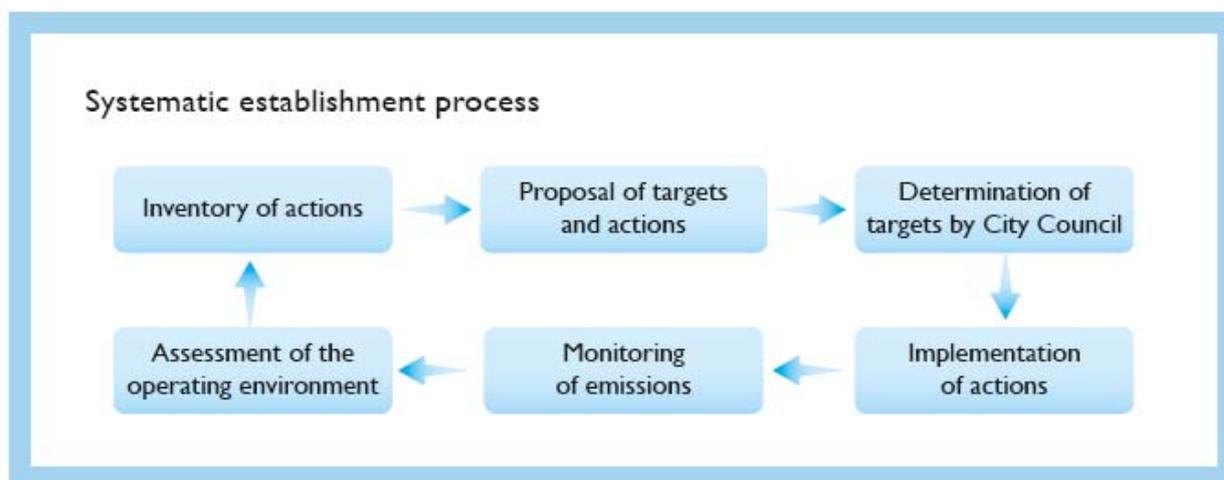
nature est associé à notre responsabilité de bien la gérer.

Depuis l'entrée en vigueur du Code de l'environnement en 1999 un système spécifique de tribunaux de l'environnement est mis en place en Suède. Ces tribunaux sont compétents pour tous les litiges en matière d'environnement, y compris les demandes de permis d'environnement, les dommages écologiques, différentes affaires civiles et les actes administratifs attaqués des autorités locales et nationales. Toutefois, ils ne sont pas compétents pour les affaires pénales, les contentieux en matière d'aménagement du territoire (ce qui pourrait changer à l'avenir) et les litiges relatifs à l'énergie. La composition de ces tribunaux de l'environnement est singulière en ce sens que, outre des juges juristes, il y a aussi des juges ayant une formation scientifique ou technique.

Pour assurer la mise en œuvre de ce code de l'environnement, deux outils majeurs existent : une agence nationale pour l'environnement et des tribunaux de l'environnement.

XXXIV- Nouveau positionnement de la municipalité sur le plan environnemental : une conception élargie de l'environnement, mais une action plus ciblée

La politique actuelle la plus ambitieuse de la municipalité lancée en 2006 concerne la réduction des émissions de gaz à effets de serre. L'objectif de cette politique est de ne plus recourir aux énergies fossiles à l'horizon 2050. Celle-ci comporte deux volets : le développement des énergies renouvelables et la baisse des émissions. Le développement des énergies renouvelables porte en particulier sur le développement de la production d'énergie éolienne et de son utilisation pour l'électricité et sur le développement de la production de biomasse pour le chauffage urbain. L'extension du réseau de pistes cyclables, le développement de la flotte municipale de véhicules propres, l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements municipaux participent également de cette politique. En matière de réductions des émissions, le positionnement de la ville est à la fois pragmatique et contraignant. Les administrations et les compagnies ont l'obligation de participer à la baisse des émissions selon l'option la plus rentable économiquement pour elles : elles ont le choix entre réduire, optimiser leur consommation ou utiliser des énergies renouvelables. Il est d'ailleurs intéressant de se pencher sur le « processus d'établissement systématique » mis en place à cet effet, en amont des décisions politiques (voir schéma ci-dessous).



Source: The city of Stockholm's climate initiatives, 2009

_____ futures les ressources naturelles nécessaires au maintien de la vie humaine et à son développement.

A partir d'un inventaire des actions déjà menées, l'organisation propose des objectifs à atteindre au conseil municipal. Celui-ci détermine des objectifs de réduction en s'appuyant sur la cartographie des émissions à l'échelle de la ville, mais aussi sur une priorisation des actions en fonction des coûts et des délais de mise en œuvre. Un plan d'action est alors mis en œuvre et les émissions sont mesurées régulièrement, puis le système mis en place est évalué, les actions inventoriées à nouveau... Le portage politique de ces objectifs assure leur impact au sein de l'organisation. Les actions font l'objet d'une évaluation avant qu'une nouvelle décision politique soit prise.

La force de ce système repose sur l'implication politique et technique de la ville : le portage politique et l'expertise cartographique. Cet exemple illustre tout à fait l'évolution de la politique de la commune en matière d'environnement: plus transversale mais avec un champ d'action plus restreint, elle est aussi marquée par le développement de la coopération avec les acteurs privés⁵⁶. La direction de l'environnement mène ainsi des actions auprès des entreprises, comme le « Climate pack », un accord passé entre la ville et les entreprises, qui s'engagent à atteindre les mêmes objectifs que la ville en termes de réductions des émissions de gaz à effet de serre. Nombre de directions de la ville (planification, développement économique, foncier, développement urbain, circulation et déchets) sont mises à contribution pour remplir ces objectifs à visée environnementale et on peut dire que cette culture environnementale a influencé l'élaboration de politiques aussi diverses que celles concernant l'usage économe de l'espace, le développement polycentrique, les espaces verts et la nature en ville, la protection des paysages et le développement des technologies vertes.

L'action de la municipalité s'oriente aussi autour d'actions de communication et de promotion avec trois grands objectifs : la lutte contre le réchauffement climatique, le développement des technologies vertes et l'avènement de « comportements durables ».

La politique actuelle de la direction de l'environnement (issue des dernières élections municipales de 2006) a aussi évolué pour des raisons financières. La direction a vu son budget baisser de 50% depuis la nouvelle mandature (baisse partiellement compensée par le développement d'une offre de services payants en direction des entreprises), ce qui explique en partie son « recentrement » sur son cœur de métier, c'est à dire le contrôle de légalité (qualité de l'air intérieur et extérieur, de l'eau, de la nourriture, de l'activité industrielle, de la circulation motorisée⁵⁷). Au-delà de ce qui constitue le cœur de l'activité, Gunnar Söderholm, le directeur du département environnement de la municipalité, constate une évolution dans trois directions: études sur la pollution de l'eau, campagnes d'information et partenariats avec les acteurs de la société civile pour lutter contre la production de CO2 et la délivrance de permis pour l'installation de systèmes de géothermie.

Si la conception du développement durable reste à dominante environnementale, elle est davantage envisagée selon des objectifs de développement économique (technologies vertes, énergies renouvelables), d'attractivité territoriale (la qualité de l'environnement comme élément essentiel de la qualité de vie, elle-même reconnue comme facteur d'attractivité) et de marketing urbain (actions orientée vers les aspects les plus médiatisés comme la lutte contre les gaz à effets de serre, marketing urbain axé sur la qualité de l'environnement : offre de

56 15 Entretien mené en septembre 2009 avec Gunnar Söderholm, directeur du département santé et environnement de la ville de Stockholm, une administration spécialisée qui dépend de l'Etat central mais dont les préoccupations sont locales et qui est financée par la municipalité.

57 Voir <http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Organisation/Administrations-and-companies/Directors-of-Specialist-Administrations/>

circuits verts dans la ville⁵⁸...).

XXXV- Le retour des grands projets urbains au service du renouvellement urbain et de l'innovation technologique

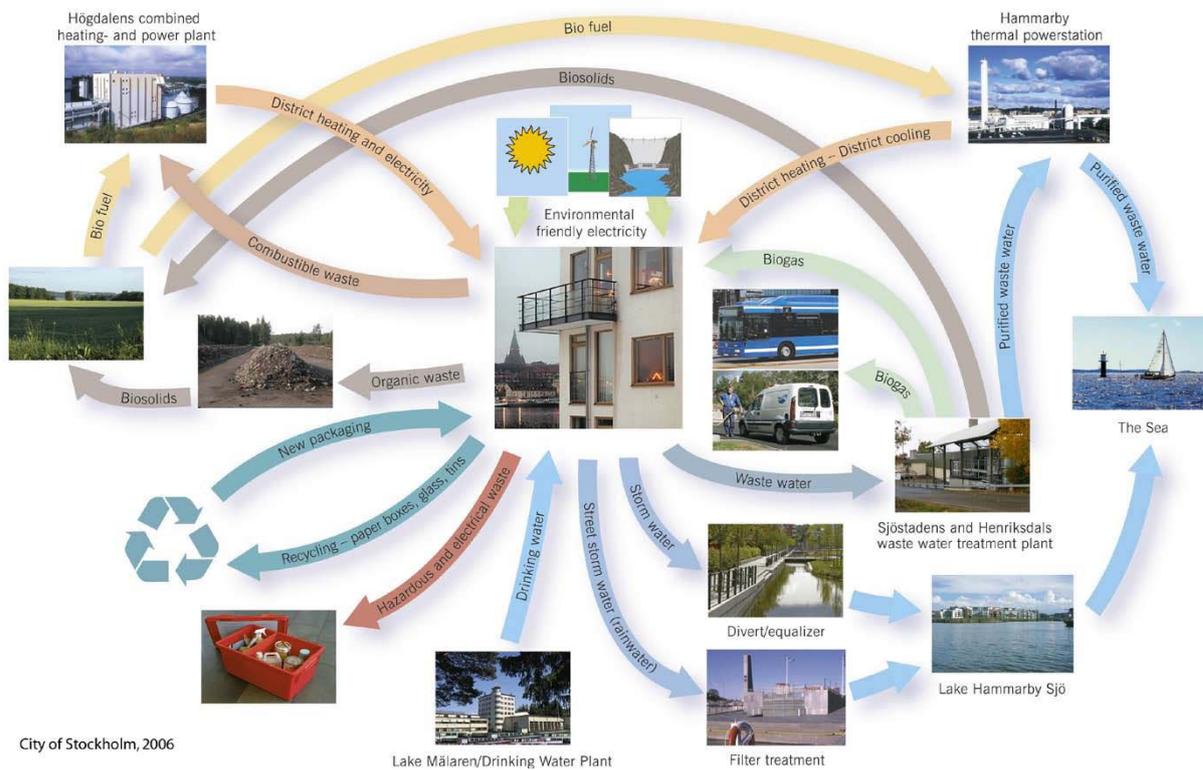
L'émergence de l'enjeu de développement durable sur le devant de la scène politique suédoise a constitué une opportunité pour la municipalité de Stockholm de reprendre sa place de maître d'ouvrage de projets urbains afin de renforcer sa maîtrise du développement urbain et de l'attractivité territoriale. L'essor du développement durable s'est traduit par un repositionnement de la municipalité en matière de projets urbains. Au cours des années 1970, la population a pris conscience du traumatisme qu'avaient engendré ces projets. Avec le centre-ville c'est une partie de l'identité stockholmoise qui a disparu. De même la politique de relogement et d'incitation à aller vivre dans ces nouvelles villes satellites constituée dans sa majorité de grands collectifs a été vécue comme brutale et dirigiste. En conséquence, les figures de l'urbaniste et de l'architecte se sont trouvées dévalorisées, leurs œuvres associées à des projets déshumanisés. Dans le même temps, l'Etat réduit le pouvoir des municipalités en matière de construction de logement suite à divers débordements. En conséquence, la promotion immobilière privée se développe dans les années 1970 et 1980 aussi en raison de l'engouement massif de la population pour les maisons individuelles à proximité de la nature, lié certainement en partie à la politique dirigiste menée auparavant. Tous ces éléments concourent à la baisse de l'influence de la municipalité de Stockholm sur le développement urbain et en particulier sur la production de logements, la privant d'un levier majeur de maîtrise de son territoire. L'accueil positif de la municipalité au nouvel enjeu de développement durable qui se traduit par le lancement dès le début des années 1990 d'un premier écoquartier (Hammarby-Sjöstad) signe ainsi le retour de la municipalité dans le domaine des grands projets urbains.

La municipalité de Stockholm a mené depuis le début des années 1990 plusieurs projets d'écoquartiers qui ont la particularité d'être situés sur des terrains préalablement urbanisés. Les deux projets les plus importants sont Hammarby Sjöstad, le premier à avoir été lancé au début des années 1990 et Royal Sea port lancé en 2009.

Au début des années 1990 quand le projet de quartier Hammarby Sjöstad est lancé, il constitue le plus grand projet lancé par la municipalité depuis de nombreuses années, mais aussi l'un des projets les plus vastes à l'échelle européenne. Le programme s'étend sur 200 hectares et comprend 9 000 logements, 400 000m² de surfaces de commerces et bureaux, de nouveaux canaux et quais, une écluse, plusieurs ponts et une ligne de tramway. En 2017, date à laquelle le projet sera terminé, Hammarby Sjöstad comprendra 11 000 logements et environ 25 000 habitants.

Outre le fait qu'il permet le renouvellement d'une zone polluée, la valorisation du patrimoine naturel (le lac d'Hammarby), et l'extension du centre-ville par la densification d'une zone située à sa périphérie immédiate, Hammarby dispose de son propre éco-cycle (voir ci-dessous) qui permet la valorisation des déchets, de l'énergie, de l'eau et des eaux usées.

⁵⁸ <http://international.stockholm.se/-/News-from-the-City-of-Stockholm/News/Green-Capital-Tour/>



Le modèle Hammarby (Source : <http://www.hammarbysjostad.se>)

Comme Hammarby, le site du Royal Seaport est situé dans un environnement agréable (au bord de l'eau, à proximité du Parc Royal National) sur un ancien site industriel (entrepôts de pétrole, de gaz, zone de fret) au Nord Est de la ville. Le projet constitue comme Hammarby une vitrine du développement durable, un lieu où on trouve les dernières tendances en matière d'architecture, de design, d'« environmental thinking » ; et un laboratoire d'expérimentations en matière de technologies environnementales innovantes et de solutions créatives.



Le site du Royal Seaport (Hjorthagen) au Nord-Est de la ville de Stockholm (Source : <http://urbandesignbth.blogspot.com/2010/11/norra-djurgardsstaden.html>)



1^{ère} Vue sur le site du projet du Royal Sea Port



2^{ème} Vue sur le site du projet du Royal Sea Port⁵⁹

59 Il comprend plusieurs programmes mixtes sur les rives livrés entre 2011-2012 (1-2) et 2018 (10), le maintien du patrimoine industriel (les « gaz tanks » cylindriques visibles sur la représentation aérienne) et la création d'une nouvelle liaison transport en commun (ligne bleue). (Source : <http://www.stockholm.se/Fristaende-webbplatser/Fackforvaltningssajter/Exploateringskontoret/Ovriga-byggprojekt-i-innerstaden/Hjorthagen-Vartahamnen->

De Hammarby au Royal Sea Port, les enjeux des projets restent globalement les mêmes : répondre aux besoins en logements, densifier les zones à la périphérie du centre, fabriquer de la ville qui limite au maximum l'impact écologique et la consommation énergétique, servir à la ville de vitrines de développement urbain durable, assurer la mixité sociale et fonctionnelle des quartiers. La similitude des enjeux repose sur le fait qu'au fondement de ces enjeux se trouve l'objectif 7.5 Etablissements Humains de l'Agenda 21 des Nations Unies publié en 1992⁶⁰ qui a été adopté au niveau national pour servir de guide à la mise en œuvre du développement durable en termes économique, social, culturel, économique et environnemental. C'est cet objectif qui a ensuite servi de base à l'élaboration de la « Eight Core Strategie », la stratégie de développement territorial de l'agglomération de Stockholm. Cette stratégie se focalise sur : l'avenir, la limitation du changement climatique, population et santé publique, cohésion sociale, protection sociale et sécurité, emploi, croissance économique et compétitivité, développement local (Ministère suédois de l'environnement, 2002).

Cependant, d'un projet à l'autre les objectifs en termes de réduction de la consommation énergétique ont largement évolué et la question de l'énergie occupe une place plus importante. Là où les objectifs de Hammarby sont de proposer des logements avec une consommation moitié moindre que les normes en vigueur, ceux du Royal Seaport sont de fonctionner sans recours aux énergies fossiles en 2030 et de produire moins 1,5 tonne de CO2 par personne et par an en 2020.

L'autre évolution concerne le montage des projets. Le projet d'Hammarby avait donné lieu à la création d'une subvention de l'Etat en direction des collectivités locales visant à encourager le recours aux innovations et technologies environnementales nouvelles. Cette subvention, le « Local Investment Program » (1998-2002), avait pour objectif à la fois de promouvoir une « société écologiquement durable » mais aussi de développer l'emploi. Il s'agit de la plus importante subvention en faveur de l'environnement consentie par le ministère de l'environnement suédois. La subvention n'a couvert qu'une faible partie du coût de la construction du nouveau quartier (67 millions d'euros) mais a joué un rôle important, car les partenaires du projet ont été très sensibles aux coûts engendrés par les investissements liés à l'environnement. La municipalité de Stockholm a financé le projet à hauteur de 20 millions d'euros.

Le montage du projet Royal Seaport est conçu différemment. Pas de création de dispositif de financement particulier de la part de l'Etat, mais le recours à des sponsors internationaux comme la fondation de George Clinton « The climate Initiative », et d'autres fondations internationales pour le développement durable (Urban Challenges, Sustainable Solutions, Eurocities 2009) ou contre le changement climatique (C40 Cities, Climate Leadership group) ou même le projet « Stockholm European Capitale⁶¹ ».

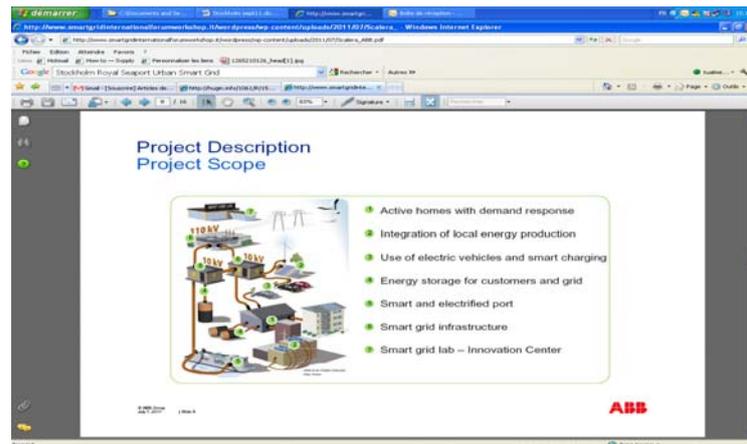
D'autre part, la place faite aux partenaires économiques a largement augmenté. Le projet urbain comprend un centre pour l'innovation, le « Royal Seaport Innovation Center », établi par les autorités locales en partenariat avec divers acteurs économiques et universitaires. Mais

[Frihamnen-Loudden/Norra-Djurgårdsstaden-i-Hjorthagen-/\)](#)

60 "Providing adequate shelter for all, improving human settlement management, promoting sustainable land-use planning and management, promoting the integrated provision of environmental infrastructure: water, sanitation, drainage and solidwaste management, promoting sustainable energy and transport systems in human settlements, promoting human settlement planning and management in disaster-prone areas, promoting sustainable construction industry activities, and promoting human resource development and capacity-building for human settlement development"(UN 2007).

61 <http://international.stockholm.se/Stockholm-by-theme/European-Green-Capital/>

surtout plusieurs projets technologiquement innovants ont été montés dans le cadre du projet urbain en partenariat avec des acteurs du secteur industriel. Le plus important, « The Urban Smart Grid » est un projet pilote qui vise à développer un système électrique durable dans un environnement urbain. Ce projet regroupe la ville de Stockholm d'une part, et d'autre part ABB⁶², Fortum⁶³, Ericsson, Electrolux, l'Institut Interactif, l'autorité du Port de Stockholm, l'Institut Universitaire Royal de Technologie (KTH), et des sociétés du secteur du bâtiment ainsi que des promoteurs immobiliers. Le projet fondé sur un partenariat élargi entre acteurs publics, privés et académiques présente pour les industriels un intérêt majeur : la possibilité d'une expérimentation en taille réelle de nouveaux procédés qui peut déboucher sur l'identification de nouveaux marchés et le lancement de nouveaux produits.



Description de l'Urban Smart Grid

(Source : http://www.smartgridinternationalforumworkshop.it/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/Scalera_ABB.pdf)

Ainsi entre la première et la seconde génération d'écoquartiers, on est passé d'un montage public classique entre le niveau national et local, à un projet urbain à tiroirs qui sert de base d'expérimentation à l'industrie de l'énergie mais aussi des TIC. En effet, un autre projet est monté dans le cadre du Royal Seaport autour de la « Networked Society ». Ce projet mené avec Ericsson et deux autres entreprises des TIC explore les moyens de déployer une plateforme de communication globale, et imagine des applications pilotes à mettre en place dans le nouveau quartier autour de la e-santé, des téléconférences, ou de solutions de transport intelligentes. L'idée derrière ce projet est de réfléchir à la contribution possible des TIC à la fabrique de la ville durable.

Cette association projet urbain/projet de développement technologique témoigne d'une évolution importante des modes de faire la ville durable à Stockholm. Elle constitue une réponse nouvelle à la difficulté des acteurs publics de trouver des investissements suffisants au développement de projets très coûteux. De plus, l'implication (financière et dans le contenu du projet) des acteurs privés du secteur industriel a un effet d'entraînement sur d'autres acteurs privés comme les promoteurs (dans le montage d'Hammarby, ce sont les acteurs des technologies environnementales innovantes qui ont joué ce rôle là). Inversement, on peut considérer cette évolution comme témoignant de la montée des exigences des investisseurs vis-à-vis des projets urbains, ceux-ci doivent désormais allier qualité architecturale, performance énergétique ET technologique s'ils veulent attirer les

⁶² ABB est le leader mondial dans les technologies de l'énergie et de l'automatisation

⁶³ Entreprise de production, distribution et vente d'électricité et de chaleur qui gère le réseau de la ville de Stockholm

investissements.

XXXVI- Renouveau des quartiers de grands collectifs des années 1960 : l'exemple du secteur de Järva

L'un des projets urbains majeurs de la municipalité de Stockholm est la requalification de cinq quartiers des années 1960-1970 situés autour d'une grande réserve naturelle. Ce programme de grande envergure s'intègre dans une vision à long terme du développement de la zone *Vision Järva 2030*, sa mise en œuvre a débuté en 2009 et s'étale sur 7 ans.

Il est bien trop tôt pour juger des résultats mais la démarche dénote d'une vraie évolution des modes de faire en matière de ce qu'on appellerait en France politique de la ville et renouvellement urbain des quartiers dégradés. D'abord, par le constat qui est dressé des nombreuses initiatives de renouvellement urbain qui se sont succédées sur le territoire ces dernières dizaines d'années et la volonté de rompre avec des mesures sans effet notable à long terme notamment sur le plan socio-économique (phénomènes de paupérisation et ségrégation sociale). Ce constat d'échec de la puissance publique débouche sur une volonté politique de rompre avec une approche du renouvellement urbain partielle (surtout axée sur l'amélioration de la qualité du bâti) et ponctuelle (de gros investissements sur un laps de temps limité). Faire les choses différemment a consisté à adopter une approche intégrée et élargie du renouvellement du quartier : pas de budget particulier alloué, mais de multiples initiatives lancées sur le quartier par différents services de la ville touchant à des domaines différents, faisant intervenir différents services de la ville mais aussi des partenaires extérieurs.

La stratégie place les habitants au centre du dispositif. Elle vise à améliorer la qualité de vie dans ces quartiers, c'est à dire améliorer les conditions de vie des habitants mais aussi revaloriser l'image du quartier en se fondant sur les atouts du site (qualité des liaisons de transport en commun, accès à la nature, pôle autour des nouvelles technologies, initiatives habitantes). Le programme porte sur quatre aspects : la qualité du bâti et du paysage, la sécurité et la tranquillité, l'éducation et la formation (notamment au suédois), le développement du tissu économique et la création d'emplois.

Ainsi, par ce projet, le quartier devient un site pilote de mise en œuvre de procédés d'amélioration de l'efficacité des bâtiments des années 1960-1970, procédés destinés à être exportés à l'échelle européenne. L'identité de la zone de projet est aussi valorisée par le biais d'une exposition dans le musée de la ville présentant ses habitants et la vie quotidienne du quartier, d'un itinéraire balisé dans la réserve naturelle retraçant son histoire.

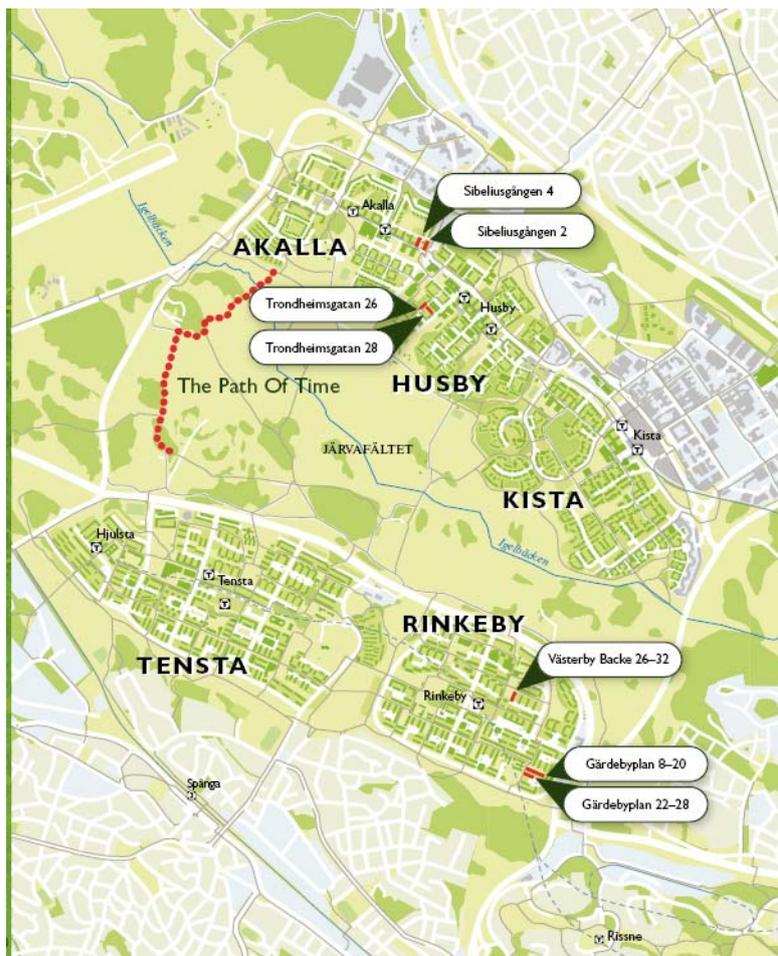
XXXVII- Un site avec de forts potentiels mais souffrant d'une mauvaise image et accueillant une population en difficulté

La zone de projet est située à une quinzaine de kilomètres au Nord-ouest de Stockholm. Elle est composée de cinq quartiers d'habitat collectif (il y a aussi quelques maisons) construits entre 1965 et 1974 dans le cadre du *Million Homes Programme*⁶⁴ d'après les idéaux de la planification moderniste sur un ancien site d'entraînement militaire. Le site est séparé en deux par une réserve naturelle (*Järvafältet* voir carte ci-dessous), qui constitue à la fois une barrière mais aussi un potentiel de valorisation important.

⁶⁴ Programme national de construction d'un million de logements lancé par le gouvernement suédois en 1965 pour la période 1965-1974.

Les atouts du site sont la proximité du *Kista Science Park* (30 000 emplois dans le domaine des télécoms, des unités de l'université technologique KTH) et un bon niveau de desserte par les transports en commun avec notamment une liaison directe vers l'aéroport et le centre de Stockholm.

Les bâtiments de ces cinq quartiers résidentiels souffrent d'une architecture monotone, d'un niveau de maintenance médiocre et d'une faible efficacité énergétique des bâtiments. Mais le problème le plus épineux est celui du peuplement qui présente un *turnover* élevé avec une part importante de la population captive (taux de chômage élevé, niveau de revenus bas et proportion d'immigrés en hausse : 90% dans certains secteurs).



Carte présentant le site de projet de Järva⁶⁵

XXXVIII- Des objectifs centrés sur le changement de l'image du quartier et l'amélioration des conditions de vie des habitants

Ces objectifs reposent sur l'idée d'interdépendance entre problèmes sociaux, économiques et urbains et la nécessité d'agir sur tous ces plans simultanément pour améliorer l'image du quartier et les conditions de vie des habitants.

⁶⁵ Il est constitué de cinq quartiers, dans le Nord-ouest de Stockholm : les bulles donnent l'adresse des sites pilotes pour l'amélioration de la performance énergétique. A droite, en bleu et gris le site du Science Park. Les stations de métro sont symbolisées par un « T ». *The Path of Time* (points rouges) est un itinéraire à travers la réserve naturelle retraçant l'histoire des quartiers.

Pour les atteindre, la stratégie est à la fois d'agir sur les points faibles mais aussi de créer de l'excellence. Ainsi, il s'agit d'obtenir un niveau d'excellence dans différents domaines (qualité architecturale, services publics et enseignement notamment) et de pallier les déficits du quartier (absence de qualité d'une partie du parc de logement, déficit en infrastructures de loisirs, en emplois).

En effet, l'idée est que pour changer l'image d'un quartier il faut viser l'excellence, l'exemplarité et le remarquable au sens propre comme au sens figuré : qualité architecturale, pôle de croissance économique de niveau régional, lieu d'expérimentation de méthodes innovantes en matière d'efficacité énergétique des bâtiments. L'amélioration des conditions de vie des habitants est aussi au cœur du projet : créer un sentiment de sécurité au quotidien en implantant des services municipaux de haute qualité (renforcement de la présence de la puissance publique, animation des espaces publics par les usagers venus de l'extérieur de ces services et brassage de populations), agir sur le secteur de l'emploi par le développement des connections avec *Kista park* (30 000 emplois).

La ville de Stockholm a aussi à cœur de donner aux habitants les moyens d'améliorer leurs conditions de vie en agissant sur la qualité de l'enseignement (cours de suédois pour les étrangers afin d'augmenter leurs chances d'intégration sur le marché du travail, qualité de l'enseignement scolaire pour développer la bonne réputation des établissements et favoriser l'insertion des jeunes) et développer le dialogue avec les citoyens de Järva : invitation à participation du processus de planification, renforcer les liaisons physiques entre les quartiers (réseau cyclable) et agir sur la qualité des bâtiments et de leur gestion.

XXXIX- Une conduite de projet intégrée

Les documents sur le projet témoignent d'une volonté de faire les choses différemment parce que les projets classiques de renouvellement urbain ont prouvé leur inefficacité à changer durablement la situation de ces quartiers de relégation sociale.

Dans ce cas précis, faire autrement signifie aussi adopter une conduite de ce projet intégrée: impliquer les acteurs locaux, coordonner les interventions des acteurs de terrain, intégrer la démarche dans le fonctionnement habituel des services afin de pérenniser les mesures . A l'échelle de la ville, il s'agit d'associer différents services, mais aussi les sociétés de la ville (Les trois bailleurs municipaux), les propriétaires, les Business associations, la police et bien entendu les habitants. Les suggestions qui ont émergé de ce dialogue seront mises en œuvre.

L'accent est mis sur le dialogue. La structure *Järva dialogue* a recueilli les observations et les souhaits des habitants et des employés, plus tard quatre grandes questions structurantes ont été soumises au groupe de résidents et d'acteurs locaux :

- Comment générer un habitat de qualité et un environnement urbain plus varié ?
- Comment maintenir la sécurité et un sentiment de sécurité au quotidien ?
- Comment améliorer l'enseignement scolaire et des langues ?
- Comment attirer les entreprises et les emplois ?

XL- Une approche intégrée à l'échelle des initiatives elles-mêmes, l'exemple de Järva durable

Cette initiative comporte des mesures variées qui visent à concilier baisse des consommations énergétiques des bâtiments, production d'énergie, évolution des comportements et changement d'image du quartier.

Ainsi, Järva sert de site pilote à l'application de méthodes industrielles de fabrication de panneaux pour la rénovation des bâtiments selon des critères d'efficacité énergétique supérieure aux normes nationales actuelles. On y teste deux méthodes sur trois types différents de bâtiments (tours, barres années 70, petits bâtiment plus anciens). L'idée est de développer une méthode utilisable à grande échelle pour la requalification du bâti de cette époque (200 millions d'européens vivent dans des logements de ce type en Europe). Il s'agit d'une mesure qui concerne pour le moment un nombre limité de bâtiments (cf. carte) mais qui doit être étendu à l'ensemble des bâtiments à l'horizon 2023. En complément et toujours sur un mode techniquement innovant, des panneaux solaires sont installés dans des endroits jusqu'ici non exploités : balustrades de balcons, murs extérieurs et toits. Plus classiquement, l'implantation d'une éolienne permet de subvenir à une partie des besoins en électricité des logements du secteur. Cet ensemble de mesures techniques sont aussi considérées comme susceptible de contribuer au changement d'image du quartier qui devient associé à celle de l'innovation technique et contribuer au lancement d'une dynamique plus générale de requalification du bâti par les différents acteurs de l'habitat. Il s'agit aussi d'attirer de nouveaux habitants sensibles à l'offre en matière d'habitat écologique.

L'exposition sur le quartier au musée de la ville, évoquée déjà plus haut contribue à la valorisation du quartier, dans la mesure où elle permet de donner à voir la vie d'un quartier et de ses habitants, au-delà de l'image réductrice d'un quartier « difficile » défini seulement par ses difficultés socio-économiques. De même, la création d'un parcours dans la forêt retraçant l'histoire du quartier « the path of time » (voir carte) permet de parler de l'histoire de ce quartier dans un cadre très valorisant, rappelant aussi le lien entre l'histoire de ce quartier et un espace naturel remarquable.

Järva durable a vu aussi la mise en place d'un nouveau plan de circulation cycliste issue d'une élaboration partagée (diagnostic, analyse et discussion des résultats) entre élus, services de la ville et habitants. Le plan est complété par la création d'une liaison cyclable éclairée par des LED, un dispositif de location de vélos, des cours pour adultes d'apprentissage du vélo et de mécanique cycliste, et la mise en place de 'permis vélos' pour enfants. Là encore, une mesure principale est complétée par des mesures moins importantes mais complémentaires et qui alimentent la première.

Des mesures éducatives plus générales sont prévues de formation à la protection de l'environnement en direction des écoles dès la maternelle et des clubs et associations du quartier.

Encore en phase de réalisation, il est bien entendu trop tôt pour tirer des conclusions sur la durabilité de ce projet. Cependant on peut d'ores et déjà souligner une nouvelle manière d'appréhender le renouvellement urbain qui doit beaucoup au développement durable. En effet, le développement durable, par ces exigences d'actions conjointes liant les volets social, économique et environnemental et la mise en exergue de l'interdépendance entre les différents piliers a contribué à révéler la complexité du fonctionnement urbain et ainsi à renouveler l'approche du renouvellement urbain à Stockholm. Cette nouvelle approche se caractérise par

la multiplicité des domaines d'intervention et l'intégration des mesures dans les cadres d'action existants (pas de création de dispositif spécifique).

XLI- Densification et développement polycentrique au cœur de la planification stratégique

Selon Thomas Hall, le processus de densification est l'événement majeur du dernier quart du XXème siècle en matière de développement urbain à Stockholm (Hall T., 2009). Elle constitue aujourd'hui encore un élément clé du volet territorial de la politique de développement durable. Le choix d'une politique de densification est d'abord lié au fait qu'à partir des années 1970, la municipalité ne dispose plus de terrains propices au développement de programmes de logement sur son territoire (Hall, 2009). De plus des programmes de large échelle ne séduisent plus les habitants. Enfin, les municipalités de l'agglomération susceptibles de mettre à disposition les terrains nécessaires comme ce fut le cas dans les années 1960 signent avec la ville de Stockholm un accord stipulant que le développement de Stockholm doit se faire maintenant à l'intérieur de ses limites communales, et ce, malgré des réserves foncières souvent importantes comme à Täby, Lidingö ou Ekerö.

La politique de densification répond également à des enjeux économiques dans un contexte de crise car densifier permet de profiter de réseaux préexistants. La densification répond aussi à des enjeux sociaux, puisque certains quartiers de la ville connaissent alors un vieillissement important que de nouveaux logements adaptés aux familles permettent de corriger (et donc de maintenir les équipements en place ex. écoles). Pourtant la densification s'oppose au goût des suédois pour les vues dégagées, la nature en ville, les tissus urbains aérés. Pour mener cette politique, il n'existe pas de stratégie globale de densification à Stockholm, ni d'objectifs chiffrés, que ce soit à l'échelle de la municipalité ou de la région, au-delà de l'ambition de « pousser le développement à son maximum » (Hall T., 2009). A l'échelle de la ville, la densification prend principalement trois formes:

- Remplissage des « dents creuses » : construction sur espaces résiduels où la nature a souvent repris ses droits ...
- Renouveau urbain des zones dédiées aux infrastructures de transport : les premiers développements de logements dans l'ancienne zone des docks datent du début des années 1980 (Hammarbyhamnen). Mais c'est en 1996, à l'occasion de la candidature de la ville pour accueillir les jeux olympiques de 2004 (qui n'est pas retenue), qu'un projet de grande envergure est imaginé pour cette zone dont la réalisation est encore loin d'être terminée (Hall T., 2009). Le départ des industries de la ville centre a réduit l'activité de fret des gares de Stockholm, et la zone de la gare de Södra (gare sud) a fait l'objet d'une opération de densification « aérienne », avec la construction du World Trade center qui enjambe les voies. De même, pas très loin de la gare centrale, l'aménagement de Blekholmsterrassen, une voie bordée d'un côté de bureaux et de l'autre de logements, a-t-il été rendu possible par la couverture d'une importante voie de transit (Klarastrandsleden).
- Densification verticale des bâtiments : ce type de densification concerne le centre de Stockholm, et l'ajout de nouveaux étages sur des bâtiments pré existants est encouragé par une nouvelle loi sur la subdivision tridimensionnelle de propriété. Cela signifie qu'un bâtiment peut être découpé en plusieurs tranches sans même devoir appartenir à la même structure physique.

Pour atteindre cet objectif de densification, dans le respect du développement polycentrique,

le transport est considéré comme un outil stratégique crucial car il permet d'obtenir une croissance économe en espace et faciliter l'accessibilité nécessaire à la future structure polycentrique de la région de Stockholm (RUFS 2010:93).

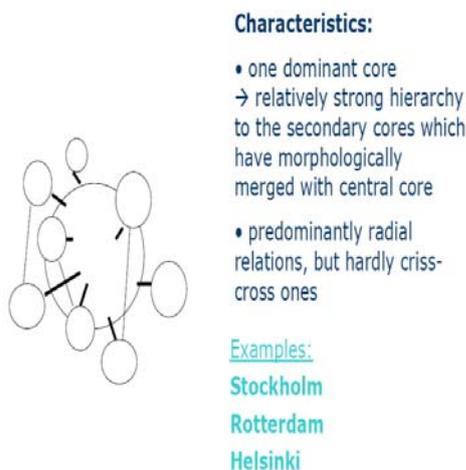
XLII- Le concept de polycentrisme

Ce concept a fait l'objet de nombreux travaux en Suède et ailleurs, ce particulièrement depuis une dizaine d'années. En 2000, le sommet de Lisbonne le décrit comme un outil essentiel au développement de la compétitivité économique et au conseil européen qui s'est tenu en 2001 à Gothenburg il est décrit comme un élément essentiel des stratégies de développement durable, et plus particulièrement en regard de la protection de l'environnement.

Si on se réfère à la définition de l'ESDP (European Spatial Development Perspective), le polycentrisme à l'échelle régionale est un outil essentiel à un développement spatial équilibré dans les régions urbaines. Cette structure spatiale est préférable, car elle permet d'éviter des concentrations trop importantes de problèmes sociaux et environnementaux. D'autre part, une constellation de plusieurs villes de taille moyenne est considérée attractive à l'aune des classements internationaux.

XLIII- Le polycentrisme dans la stratégie de développement de Stockholm

La structure actuelle de la région de Stockholm est largement monocentrique. Dans le schéma ci-dessous, Hans Hede (2008) est plus précis en décrivant l'existence d'une hiérarchie relativement forte entre le pôle dominant et les pôles secondaires ayant fusionné avec le pôle principal. Il met également en avant la prédominance de relations radiales et la quasi absence de liaisons entre pôles secondaires. Selon Hans Hede, on retrouve aussi ce modèle à Rotterdam et Helsinki.



Caractéristiques du polycentrisme développé à Stockholm selon RTK dans « Tentative de typologie des aires métropolitaines selon leur degré de polycentrisme » (Source : Hans Hede, 2008)

Dans tous les cas, cette structure monocentrique est considérée comme favorisant l'étalement urbain. C'est pourquoi 8 nouveaux pôles de développement urbain ont été définis (RUFS 2010).

Grâce à cette stratégie, l'objectif est de créer des centres urbains avec une identité aussi forte que celle de grandes villes. L'idée derrière cela est de les doter de qualités proprement urbaines comme des espaces publics animés adaptés aux piétons, des places, des squares et des parcs. Ces centres doivent également pouvoir proposer une palette de services large et diversifiée, mais aussi une offre conséquente en matière de culture, d'éducation et d'emploi. Des zones résidentielles sont aussi nécessaires afin d'augmenter la densité.

Le polycentrisme fait partie des leitmotifs du précédent plan régional dans lequel il est présenté comme une structure urbaine propice au développement de l'attractivité de la région et de son accessibilité (RUFS 2001). L'objectif de polycentrisme est déjà partiellement atteint, si l'on en croit le plan suivant.



Carte présentant les 8 pôles de croissance urbaine (Source : RUFS2010)

Dans ces deux plans, l'articulation entre polycentrisme et transport se traduit par le développement de connexions entre les différents nouveaux centres. A présent, le système de transport est caractérisé par un niveau de connexion fort au centre de Stockholm, mais des connexions inter banlieues faibles. La création de nouvelles connexions entre les centres est vue comme la condition sine qua non de leur croissance (RUFS 2010:93).

La recommandation de développement polycentrique est tout à fait acceptée par la ville de Stockholm dans la mesure où il est considéré que son attractivité dépend de l'attractivité de l'agglomération et que celle-ci est favorisée par la structure polycentrique. « Le développement des centres stratégiques apparaît nécessaire pour obtenir un développement urbain équilibré, facteur d'un meilleur accès à l'emploi, aux services et à la culture et les

possibilités d'améliorer et de développer les infrastructures » (Stockholm City Plan:3,9).

Plus encore, si l'idée de développement économe en espace et de densité est défendue par la ville de Stockholm, nombreuses sont les municipalités qui adoptent une politique de laisser faire en matière de constructions neuves, alors même qu'elles se retrouvent en difficulté pour répondre aux besoins en équipements et infrastructures de ces nouveaux habitants (entretiens et visites de la municipalité d'Österaker CSTB, septembre 2009).

XLIV- La relation entre polycentrisme, densité et accessibilité dans la stratégie régionale

Ces trois concepts, présentés comme interdépendants, sont au cœur du plan régional de développement de Stockholm. Le concept de densité est opposé à celui d'étalement urbain. Par densité, il est entendu avant tout concentration d'activités économiques, cette concentration permettant d'attirer services, offre culturelle et formation, permettant en retour de financer les infrastructures de transport en commun et de limiter la mobilité des habitants pour répondre à leurs besoins quotidiens (RUFSS 2010:93ff, RUFSS-the big picture 2010:16-17).

Le terme d'accessibilité est défini dans le RUFSS 2010 comme la disponibilité en services, emplois, et personnel qui peut être atteinte dans une certaine distance géographique et temporelle. L'accessibilité dont l'augmentation est présentée comme un objectif en soi, est aussi considérée comme un facteur de croissance économique important.

Le RUFSS 2010 considère qu'augmenter le niveau d'accessibilité permet aux habitants de travailler plus loin de leur lieu d'habitation et de travailler à des postes qui leur conviennent davantage, ce qui signifie hausse de la productivité et baisse du chômage (13:2008 p. 12-31).

XLV- Questionner la durabilité du développement polycentrique

Depuis l'apparition de ce concept dans le précédent plan régional pour Stockholm, la question du développement polycentrique de Stockholm a fait l'objet de travaux de recherche en Suède, par exemple du point de vue de la relation avec l'accessibilité. Dans un article datant de 2009, Adolphson affirme qu'avec la création de centres régionaux, sur la période 1991-2004, si l'accessibilité automobile s'est maintenue ou a augmenté, l'accessibilité en transport en commun a baissé. L'auteur de ce fait met en avant la nécessité de différencier accessibilité automobile et par transports en commun, lors de l'analyse du rapport entre développement polycentrique et accessibilité. Il pointe la difficulté de développer l'usage des transports en commun, dans un contexte où l'accessibilité par automobile est meilleure (Adolphson 2009). Cet article met notamment en avant l'absence de bilan critique du plan régional RUFSS2001 qui conduit l'office régional de la planification à publier une stratégie analogue à la précédente sans tenir compte des résultats mitigés évoqués ci-dessus : « une structure dense et polycentrique facilite l'usage efficient des ressources, l'accessibilité et le dynamisme . (RUFSS –the big picture 2010: 16).

Par ailleurs, Hemerlin s'interroge sur les conséquences du développement polycentrique sur la vitalité économique de la région. En effet, les secteurs économiques ont des besoins différents en termes de concentrations et de services associés. L'éclatement de la répartition des activités économiques pourrait entraver la constitution de clusters, nécessaires au développement de certaines activités économiques. Plus généralement, Hemerlin pointe du doigt le fait que le développement polycentrique affecte différemment les gens et les activités (Hermelin, 2009).

Lundqvist pense que les attentes vis-à-vis des infrastructures de transport en matière d'aménagement urbain et de développement économique sont démesurées. Ces infrastructures ne suffisent pas selon lui à faire évoluer positivement un territoire. Leur développement a un impact positif s'il est accompagné de mesures politiques en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Il qualifie les projets d'infrastructures de transports de projets « à double sens », dans la mesure où la connexion entre deux lieux avec des niveaux d'attractivité différente renforce l'attractivité du lieu qui l'est déjà davantage (Lundqvist 2004:310-311).

La question du polycentrisme pose aussi la question du développement des espaces situés entre les pôles, question qui n'est pas abordée dans les documents officiels. Boren and Koch (2009) recommandent pourtant le développement des espaces liant ces pôles urbains afin d'en sécuriser la qualité urbaine. Ces deux chercheurs ont mené un travail de recherche portant sur le centre urbain de Hökarängen situé à 10 km au sud de la ville de Stockholm. Ce centre est situé autour d'une station intermédiaire sur la ligne de métro qui relie Hasselby strand à Farsta (voir plan ci-dessous). Les auteurs notent que si les dernières stations de la ligne constituent des centres importants, toutes les autres correspondent à de petits centres qui vivent dans l'ombre de ces centres plus importants. Les chercheurs mettent en avant la nécessité de travailler sur l'identité de ces centres intermédiaires afin de les rendre plus attractifs, et d'en faire des destinations à part entière et pas seulement des espaces intermédiaires. A une échelle plus large, ils recommandent de travailler sur les complémentarités entre ces différents petits centres urbains (Borén & Koch 2009:3, 64-65).

XLVI- Des mesures d'accompagnement : développement des technologies propres et incitations financières au changement de comportement

L'émergence du développement durable au début des années 1990 correspond à une période de profonde crise économique en Suède. Il s'agit donc répondre aux nouveaux enjeux de développement durable mais aussi relancer l'économie. Dès lors, la municipalité et l'Etat essayent de faire en sorte que les réponses aux enjeux de développement durable servent aussi de levier économique. La qualité de l'environnement revêt un enjeu d'attractivité du territoire et label pour le développement des technologies vertes.

XLVII- Développement de l'industrie de la connaissance, et des technologies de l'innovation (technologies de l'information, technologies environnementales)

Les municipalités de l'agglomération de Stockholm envisagent le développement économique comme moyen de renforcer leur attractivité territoriale. Attirer des entreprises et constituer des zones d'emploi de préférence autour d'activités à forte valeur ajoutée donne une image valorisante de la ville et permet d'attirer des habitants aux revenus confortables, qui lui fourniront les revenus nécessaires à son fonctionnement et développement.

A l'échelle de l'agglomération de Stockholm, les municipalités adoptent des stratégies différentes. La ville de Stockholm modèle son image de métropole verte en aidant à la constitution de clusters autour des technologies vertes et de l'innovation, en créant des ponts avec le monde de la recherche. Les communes périphériques selon un schéma plus ancien, utilisent le développement de zone d'activités à proximité des accès autoroutiers comme levier d'attractivité.

Quoi qu'il en soit, les résultats sont là. La région métropolitaine de Stockholm, dont le tissu

économique est constitué en majorité de grandes entreprises de services et d'équipements publics, est très dynamique et compétitive. C'est aussi, selon l'OCDE, l'une des régions du monde qui offre le meilleur niveau de qualité de vie, d'offre en soins, de formation et un niveau de pauvreté particulièrement bas.

Table 1.10. Largest employers in Stockholm and Uppsala municipalities (April 2004)

Stockholm	Number of employees	Uppsala	Number of employees
Ericsson AB	8 575	Pfizer Health AB	1 025
Skandinaviska Enskilda Banken AB (PUBL)	4 225	Amersham Biosciences Aktiebolag	825
Förenings sparbanken AB	3 625	Fresenius Kabi AB	625
Nordea Bank AB	2 825	Coop Sverige Aktiebolag	425
Svenska Handelsbanken AB	2 775	Swebus Aktiebolag	425
IBM Svenska Aktiebolag	2 625	Swedish Meats EK. För.	425
Securitas Bevakning AB	2 375	Nordea Bank AB	325
Connex Tunnelbanan Aktiebolag	2 275	Lindorff Customer Services Sverige AB	275
Iss Sverige AB	2 025	Trossamfundet Svenska Kyrkan	275
Praktikertjänst Aktiebolag	1 825	Q-Med Aktiebolag	275
Coop Sverige Aktiebolag	1 725	Stiftelsen Livets Ord, Bibelcenter O Förlag	275
Sodexo AB	1 575	Uppsala Kyrkliga Samfällighet	275
Falck Security Aktiebolag	1 525	Upsala Nya Tidning Distribution AB	225
S:T Görans Sjukhus Aktiebolag	1 525	Förenings sparbanken AB	225
H & M Hennes & Mauritz AB	1 475	Aktiebolaget Upsala Nya Tidning	225
Folksam Ömsesidig Sakförsäkring	1 325	JM AB	225
Manpower Aktiebolag	1 325	Sallén Elektriska Aktiebolag	225
Adecco Sweden Aktiebolag	1 225	Peab Sverige AB	225
Brukarkooperativet Jag	1 175	Proffice Sverige Aktiebolag	225
Teliasonera Aktiebolag	1 175	Quintiles AB	225

Source: Invest in Sweden Agency.

Selon les classements de l'OCDE, elle se situe à la 25^{ème} place sur 66 métropoles de plus de 2 millions d'habitants et 6^{ème} sur 28, à l'échelle européenne (OCDE, 2006). Cette santé économique s'explique par le haut niveau d'emploi et une part active de la population particulièrement importante. Depuis le milieu des années 1990, le niveau de productivité est monté en flèche et la région a connu une croissance spectaculaire jusqu'à la fin des années 1990. Cette croissance est alors fondée sur l'importante concentration d'activités commerciales supérieures et de services (logistiques et financiers) d'une part, et spécialisation dans les hautes technologies, en particuliers les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) d'autre part. Son statut de capitale et ses ressources en recherche et développement (R&D) ont favorisé cette croissance.

Un des facteurs de croissance économique de la région de Stockholm actuellement est sa capacité à générer de l'innovation, en particulier dans le secteur des hautes technologies. Cette capacité d'innovation s'appuie sur la présence de compétences scientifiques et technologiques importantes : près d'un tiers des employés diplômés du supérieur à Stockholm le sont dans une discipline scientifique ou technologique. Près de la moitié des financements alloués aux universités vont aux universités et organismes de recherche scientifiques. L'activité scientifique à Stockholm profite aussi d'investissements significatifs en R&D. Stockholm est

la première des régions de l'OCDE pour le ratio PIB/investissements R&D et la deuxième pour le nombre de chercheurs.

Selon l'OCDE toujours, Stockholm dispose de la diversité économique propre aux régions métropolitaines. Les pôles majeurs de compétitivité de la région sont les NTIC, l'industrie biopharmaceutique, les services commerciaux et financiers, les transports et la logistique et les instruments d'analyse. Ces pôles sont dominés par un nombre restreint de sociétés : Ericsson, ABB et AstraZeneca. Le secteur des NTIC est le plus puissant et occupe une position de leader sur la place mondiale. Il s'appuie sur le géant Ericsson qui a su passer à travers la crise de la haute technologie de la fin des années 1990 grâce à l'offre diversifiée de ses produits et services.

XLVIII- Mesures incitatives visant à modifier les comportements de mobilité

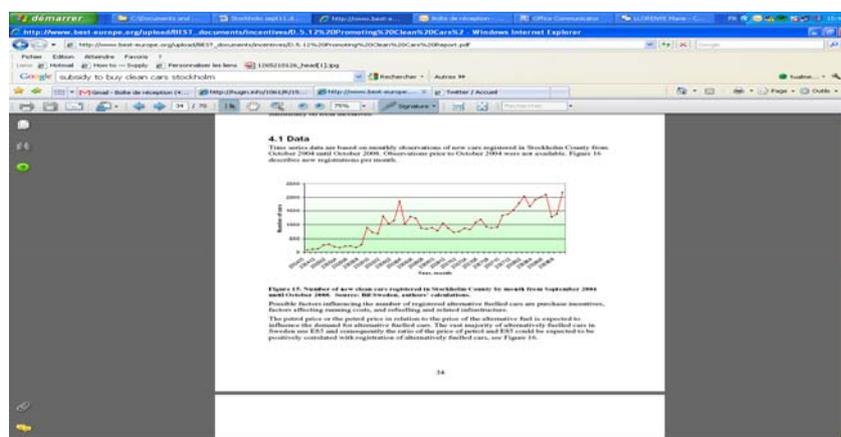
- Promotion des véhicules propres

La promotion des véhicules propres et l'usage des carburants alternatifs à Stockholm remontent au milieu des années 1990 et s'accélère dans les années 2000.

Le dispositif "Clean Vehicles in Stockholm" a été créé en 1994 et regroupe plusieurs projets de promotion des véhicules propres et des combustibles renouvelables. De nombreuses méthodes ont été utilisées : incitations financières, campagne de sensibilisation et d'information, soutien à l'investissement, développement des infrastructures (pour le rechargement des véhicules électriques par exemple) et politique locale d'achat de véhicules exclusivement de ce type. Ce dispositif a été mené en coopération étroite avec les fabricants et distributeurs de véhicules et de carburants propres et avec les acteurs disposant de flottes importantes de véhicules.

En effet, la ville montre l'exemple, la première décision en 1996 a été de remplacer 20% de la flotte municipale (administrations et sociétés publiques) par des véhicules propres, et l'objectif est que 100% de flotte soit composée en 2010 de véhicules propres, dont 85% utilisant des carburants renouvelables.

Le dispositif a mis en place en 2004 est complet : exemption de péage e pour les voitures utilisant un carburant alternatif, prix bas de ce type de carburant, stationnement gratuit et une subvention de 1 000 euros pour l'achat d'un véhicule propre. Sur la période 2004-2008, ces mesures ont eu un impact significatif sur l'achat de véhicules propres, comme l'atteste le tableau ci-dessous :



Nombre d'immatriculations de véhicules propres dans le COMté de Stockholm par mois entre septembre 2004 et octobre 2008 (Source :

http://www.besteuropa.org/upload/BEST_documents/incentives/D.5.12%20Promoting%20Clean%20Cars%20Report.pdf)

Le dispositif mis en place a eu des répercussions sur l'introduction de plusieurs mesures gouvernementales comme la réduction des taxes sur les carburants propres ou la réduction d'impôts pour les entreprises disposant d'une flotte de véhicules propres.

Depuis 2008, l'action de la municipalité s'est focalisée sur la construction d'infrastructures pour les véhicules électriques et le test de véhicules hybrides pouvant fonctionner à la fois à l'électricité et aux carburants propres.

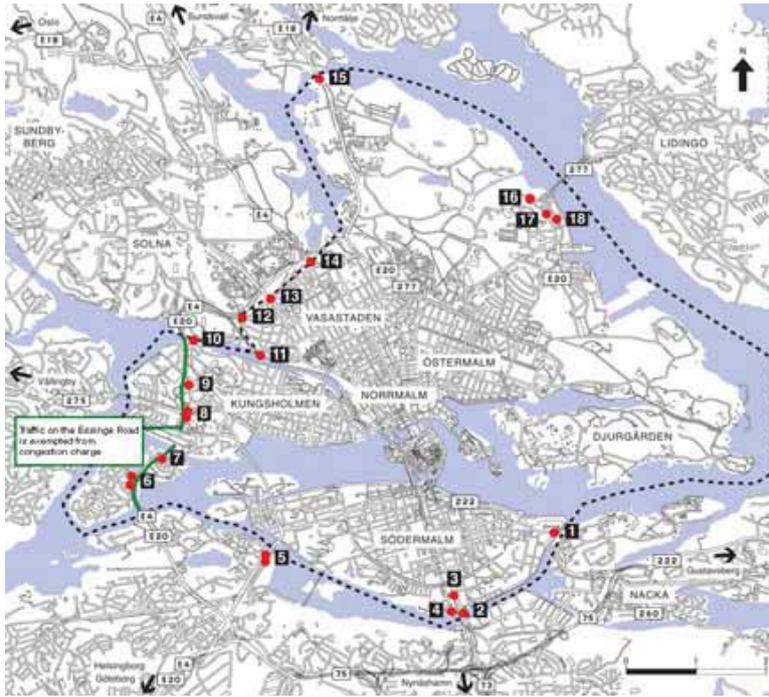
- Le péage urbain

Le péage urbain a été mis en place de façon pérenne en Aout 2007 à l'issue d'une période d'expérimentation sur 7 mois en 2006.

Ce projet a pour origine les difficultés d'accès au centre-ville et de sortie de la ville aux heures de pointes et les répercussions en termes de qualité de l'environnement et d'attractivité. Les objectifs du système sont « d'améliorer la fluidité du trafic, la qualité et la perception de l'amélioration de la qualité de l'environnement » (Stockholmförsöket, 2006).

La carte ci-dessous présente les limites du périmètre (en pointillés), les points d'entrée/sortie (en rouge). Le tableau indique des prix différents au cours de la journée, la traversée de la ville étant gratuite entre 18h30 et 6h30 du matin.

Tranches horaires	Tarif en SEK
00:00 – 06:29	0 Kr
06:30 – 06:59	10 Kr
07:00 – 07:29	15 Kr
07:30 – 08:29	20 Kr
08:30 – 08:59	15 Kr
09:00 – 15:29	10 Kr
15:30 – 15:59	15 Kr
16:00 – 17:29	20 Kr
17:30 – 17:59	15 Kr
18:00 – 18:29	10 Kr
18:30 – 23:59	Kr



(Source : Lundqvist, 2008)

A l'origine, le système mis en place en 2006 de façon expérimentale comprenait des mesures comme l'augmentation de l'offre en transport public (bus et trains), et l'augmentation de l'offre en parkings relais dans la ville.

Alors que l'opinion publique était majoritairement défavorable au départ, la tendance s'est inversée à la fin de la période d'essai.

Il existe une littérature scientifique très abondante sur le bilan et les effets de ce projet. Selon un rapport faisant le bilan de la période d'essai, les objectifs en matière de réduction des déplacements motorisés ont dépassé les objectifs de 10-15% de réduction pour dépasser les 20%, de manière stable suivant les saisons. Le niveau d'accessibilité du centre-ville a augmenté, les temps de trajets ont diminué et connaissent moins de variations. De plus, le système a eu des effets hors de la zone taxée et sur une distance plus étendue qu'il avait été anticipé. Cependant, il existe des différences suivant les itinéraires et les horaires.

	Inner city:		City of Stockholm:		Greater Stockholm*:	
	tons/year	per cent	tons/year	per cent	tons/year	per cent
Nitrogen oxides. NO _x	45	-8.5 %	47	-2.7 %	55	-1.3 %
Carbon monoxide. CO	670	-14 %	710	-5.1 %	770	-2.9 %
Particles. PM ₁₀ total	21	-13 %	23	-3.4 %	30	- 1.5 %
"erosion particles"	19	-13 %	21	-3.3 %	28	-1.5 %
"exhaust particles"	1.8	-12 %	1.8	-4.4 %	2.1	-2.4 %
Volatile organic compounds .VOC	110	-14 %	120	-5.2 %	130	-2.9 %
benzene. C ₆ H ₆	3.4	-14 %	3.6	-5.3 %	3.8	-3.0 %
Carbon dioxide. CO ₂	36,000	-13 %	38,000	-5.4 %	41,000	-2.7 %

Calcul de réductions d'émissions dues à la circulation routière dans le cadre du péage urbain (Source : Lundqvist, 2008)

Ce projet renvoie à la question de l'offre en transport public, car en effet, le nombre de trajets effectués évitant la zone taxée (par exemple en prenant la rocade) est faible. Selon le rapport d'évaluation de l'expérimentation, le principal report de trafic s'est fait sur les transports publics. Dans ce rapport, il est considéré difficile à évaluer l'impact des mesures prise dans le cadre de l'expérimentation cependant qu'est affirmée comme indispensable, la prise de mesures complémentaires. De plus, le développement du péage urbain, avec ses droits d'entrée pour les automobilistes dans le centre de Stockholm, pose la question du point de vue du droit créance à la mobilité, un problème de discrimination et d'équité (Ascher, 2009). Le prix dissuasif de ce péage constitue en effet une complication pour les plus pauvres - l'usage de transports collectifs – voire un véritable handicap à certaines heures où les transports collectifs sont encombrés ou à l'inverse peu fréquents. Dans le même temps, les riches circulent mieux et peuvent ainsi s'approprier et utiliser pleinement les avantages de la centralité. Selon Ascher, ce dit « péage de congestion », s'il n'est pas modulé socialement, risque donc d'accentuer la fragmentation sociale et fonctionnelle des grandes villes (Ascher, 2009).

XLIX- Conflits, limites et nouveaux défis engendrés par la mise en œuvre du DD et la métropolisation

L- Le défi du logement

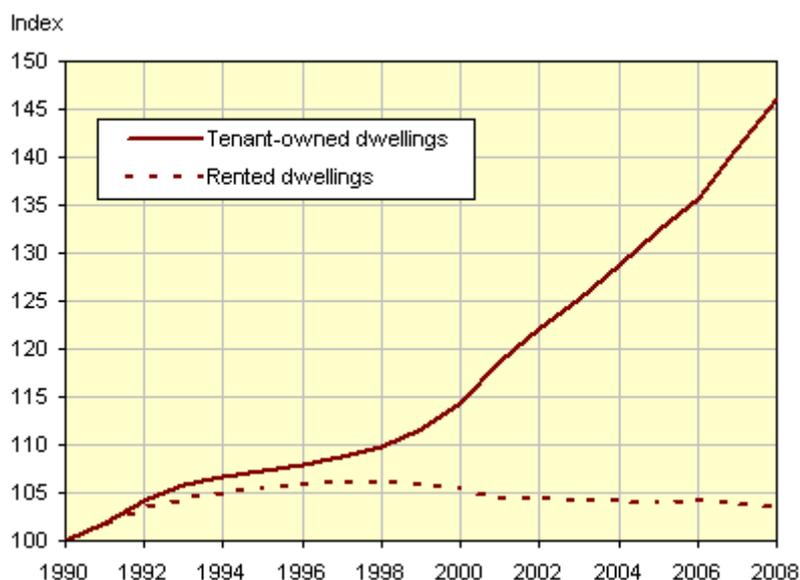
La politique de logement menée à Stockholm est largement tributaire de celle de la protection des espaces naturels. Le développement en doigts de gant mis en œuvre au début du XXème siècle est fondé sur l'alternance entre corridors de développement (les doigts) et espaces naturels. Ces espaces naturels présents jusque dans le cœur de la ville-centre forment des zones non constructibles protégées par un règlement d'urbanisme particulièrement contraignant. La législation en faveur de la protection de l'environnement se renforce avec le temps et la surface des zones protégées augmente continuellement (actuellement 7 sur le territoire municipal de Stockholm et plus de 200 à l'échelle de la région).

En conséquence, le développement de l'habitat a lieu aux franges de l'agglomération, là où les municipalités, moins riches, cherchent à attirer des habitants (la taxe d'habitation est le revenu principal des municipalités), mais aussi sur les territoires particulièrement attractifs situés dans le nord de l'agglomération et le long du littoral, au mépris de la législation en vigueur. Le phénomène d'étalement urbain engendre l'augmentation du nombre et de la longueur des déplacements domicile-travail, une baisse de l'accessibilité par les transports en commun et ponctuellement une pression sur des réseaux (eau, assainissement, infrastructures routières) non adaptés aux concentrations résidentielles.

L'autre conséquence, c'est la pénurie de logements, en accession comme en locatif qui touche 23 des 26 municipalités de la région. Dans son évaluation territoriale, l'OCDE rappelle que plus de 100 000 personnes sont sur liste d'attente pour un logement locatif municipal dans la ville de Stockholm et que la Suède est parmi les pays européens où la part du budget consacrée au logement est la plus importante (OCDE, 2006).

Les effets de l'ouverture du marché du logement au secteur privé, la politique de vente des logements locatifs à leurs occupants, qui a « profondément bouleversé les conditions d'accès au logement » (Coutard et al, 2006) ont conduit à un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande.

De plus, les années 1990 ont été marquées par une crise du secteur de la construction sans précédent depuis la seconde guerre mondiale : seuls 19 000 logements ont été construits dans la ville de Stockholm pendant la décennie (Coutard et al, 2006). Aujourd'hui, le secteur de la construction reste peu dynamique, l'offre inadaptée aux besoins : la part de logements destinés à la location est largement en deçà de la demande et le prix des programmes en accession restent trop élevés pour une partie de la population.



Evolution des modes d'occupation du stock de logements en Suède entre 1990 et 2008

(Source: Statistika centralbyrån, 2008)

De ce fait, les entreprises peinent à recruter en dehors de la région en raisons des difficultés de logement, la mobilité résidentielle est faible surtout parmi les plus pauvres et les plus jeunes, et des phénomènes de ségrégation spatiale importants existent.

Conséquence territoriale, en réponse à cette pénurie, dans les années 1990, pas moins de 1000 résidences secondaires par an ont été transformées en logements permanents contribuant à l'étalement urbain à l'échelle de la région de Stockholm et un usage peu efficace du sol.

Face à cette situation, le plan régional stratégique (RUF 2010) fait état à demi-mots de l'insuffisance de l'effort consenti par les municipalités en évoquant les nouveaux plans de construction des municipalités qui correspondent aux besoins « selon l'hypothèse basse » (9 000 à 12 000 logements construits entre 2001 et 2015).

RTK recommande la densification et l'économie d'espace mais la planification stratégique à l'échelle de l'agglomération n'est pas contraignante et les municipalités veulent toutes attirer de nouveaux habitants. Dans un contexte où la demande sociale est orientée vers le pavillonnaire et les revenus des municipalités proviennent en majeure partie de l'impôt sur le revenu, le fait que les recommandations de RTK soient non opposables au tiers affaiblit considérablement la portée de la planification stratégique. Ceci est d'autant plus vrai que dans un souci d'attractivité territoriale, les municipalités périphériques ne pouvant rivaliser avec la ville centre en matière de compacité et d'accès aux aménités urbaines, misent sur l'accès à la nature et l'espace, favorisant ainsi le mitage pavillonnaire des zones naturelles.

LI- L'absence de gouvernance métropolitaine capable de porter la planification stratégique et de répondre à la saturation des réseaux de transport

La planification stratégique a joué un rôle de premier ordre dans le développement urbain de Stockholm pendant la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Elle a permis une articulation exemplaire entre la politique de développement urbain et la politique de transport qui atteint son apogée au moment de la construction des villes-satellites dans les années 1960 le long du réseau métropolitain. A ce stade, il s'agit d'ailleurs davantage de co-dépendance entre les deux politiques que d'articulation. En effet, le financement du développement du réseau entraîne des coûts d'infrastructures tels qu'il ne peut être rentabilisé qu'à condition qu'il génère un usage massif auprès des nouveaux habitants qu'il faut donc encourager à vivre au plus près des gares.

Ce modèle de développement montre rapidement ses limites avec l'augmentation rapide du taux de motorisation des ménages dès les années 1970 et la faible attractivité des logements des villes satellites : le développement urbain échappe à la planification stratégique. La faillite de la planification stratégique à anticiper ces nouvelles évolutions sociétales et à remplir sa fonction d'outil de structuration du développement urbain au service des communes toute puissantes en matière de planification urbaine a peut-être contribué à la redistribution des compétences institutionnelles et à l'évolution des relations entre les communes du comté. Aujourd'hui, l'autorité régionale dispose de compétences faibles qui ne lui permettent pas de porter la planification stratégique de manière efficace, tandis que les infrastructures de transports sont vieillissantes, le réseau routier est saturé aux abords de la ville-centre, et que certains projets de transport vont à l'encontre des recommandations faites par l'autorité régionale en charge de la planification stratégique. Or, dans le contexte actuel de métropolisation, la qualité des infrastructures de transport engage la durabilité du développement de l'agglomération de Stockholm.

LII- Une planification stratégique en perte de vitesse

L'évolution de la répartition des compétences institutionnelles et des rapports entre la ville-centre et les communes périphériques ont affaibli le poids de l'autorité régionale en matière de planification stratégique. En effet, jusque dans les années 1960, la planification stratégique est principalement menée par la ville de Stockholm. En tant que municipalité, elle dispose aussi des pleins pouvoirs en matière de planification urbaine. Il en découle une forte maîtrise du territoire qui dépasse les limites administratives de la commune, car la ville de Stockholm fortement contrainte par la législation de protection de l'environnement, organise son développement « hors les murs » dans le cadre d'accords avec les communes concernées. A cette époque, le poids économique et politique de la ville-centre est tel par rapport à celui des municipalités périphériques que leur développement est étroitement lié à celui de Stockholm et qu'elles ont tout intérêt à laisser la ville développer des infrastructures de transport et des logements sur leurs territoires.

Cependant à partir des années 1960, la ville de Stockholm commence à perdre des habitants mais aussi la maîtrise du développement du territoire métropolitain. Le développement de l'automobile, le goût pour la maison individuelle et la proximité de la nature poussent les habitants vers les communes périphériques. Celles-ci, devenues beaucoup plus attractives

deviennent plus riches (la taxe d'habitation est la principale ressource des communes) donc davantage à même d'organiser leur développement et moins enclines à s'aligner sur les choix de la ville-centre. Sur le plan institutionnel, la création du bureau de la planification régionale (*Regionplanekontoret*) qui prend en charge la planification stratégique, entraîne la déconnexion entre planification stratégique et planification urbaine.

Pendant ce temps l'étalement urbain, le mitage pavillonnaire, la *suburbanization*⁶⁶ progressent... malgré l'élaboration de plans de développement régionaux (ou *RUFS*) par le bureau, commissionné par un comité de planification élu dépendant de l'autorité régionale⁶⁷ de Stockholm. Ces plans, élaborés à peu près tous les dix ans (le dernier est paru en 2010), proposent une vision stratégique à 30 ans du développement de l'agglomération. Ils sont le fruit d'une élaboration collective (cf. schéma ci-dessous), mais ne sont pas opposables au tiers. Si les recommandations en matière de transport sont plutôt suivies car les communes n'ont pas ce degré d'expertise en la matière, pour le reste l'influence du bureau de la planification régionale sur la planification urbaine est très relative.

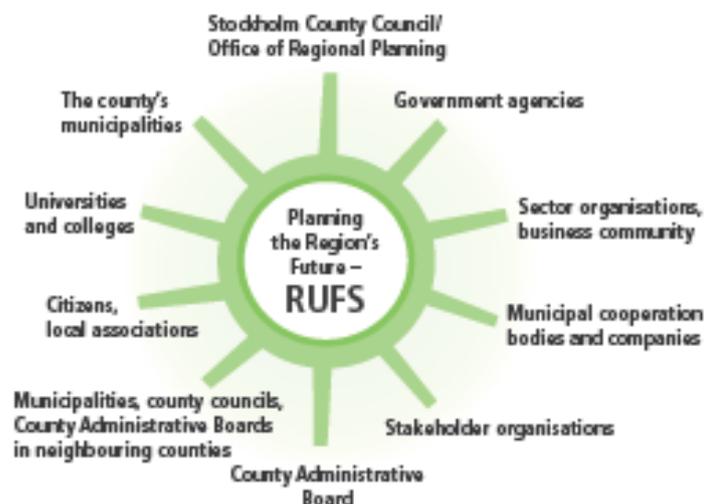


Schéma présentant l'élaboration collective des plans régionaux de planification (Source : http://www.rtk.sll.se/Global/Dokument/folder_2009_eng.pdf)

Pourtant, l'articulation entre transport et urbanisme est largement abordée dans les documents de planification stratégique au nom de la nécessité pour la région de Stockholm d'organiser sa croissance. Un des objectifs majeurs de la planification régionale est de créer les conditions adéquates pour absorber une croissance démographique importante (+ 500 000 habitants à l'horizon 2030) d'une manière économe en espace.

La planification stratégique régionale pâtit aussi de la recentralisation de la planification des transports. En effet, depuis le 1er janvier 2009 une agence nationale des transports a été créée qui regroupe tous les modes de transport (route, rail, mer et air). Les objectifs affichés sont de favoriser une approche globale de la question des transports aux différents niveaux territoriaux et de rapprocher l'Etat des citoyens et des entreprises en abolissant les niveaux administratifs intermédiaires, notamment dans l'objectif de garantir un contrôle strict en matière de sécurité et de protection de l'environnement. Cependant, ses détracteurs attirent l'attention sur la disparition avec sa création de la planification régionale en matière de

⁶⁶ Ainsi qu'il est fait mention dans les documents de planification auxquels nous faisons référence.

⁶⁷ Les contours de l'agglomération et de la région administrative correspondent à peu près.

transports. En raison de cette réforme, le bureau de la planification régionale (Regionplanekontoret) de Stockholm a perdu son autorité en la matière et sa légitimité qui portait principalement sur le tracé des implantations d'infrastructures.

LIII- Une baisse de l'accessibilité due à un manque d'investissement dans les infrastructures

Le réseau de transport public actuel est largement hérité des années 1950 et 1960. Or, dès sa mise en service, l'usage de l'automobile se développe. Si la voiture s'intègre à cette structuration du développement par le métro dans un premier temps, elle menace ensuite cette structuration en permettant aux habitants de vivre à distance des centres urbains reliés par le métro. Le développement de l'habitat individuel en périphérie entraîne une baisse de fréquentation des transports publics et une hausse du taux de motorisation des ménages. La structuration de l'organisation spatiale autour du réseau de métro est aussi limitée par l'opposition des environnementalistes aux projets d'extension du réseau car ils impliquent de défricher des zones boisées. Dans un premier temps, les élus décident de passer outre ces critiques, mais la popularité grandissante des idées environnementalistes auprès de la population les fait bientôt changer d'avis.

Pour desservir ces nouvelles zones résidentielles disséminées à travers la région, les municipalités de la région développent des réseaux de bus qui s'appuient sur un réseau routier développé dans les années 1950 et 1960. La plupart des nouveaux développements disposent donc d'un niveau satisfaisant de desserte routière. Le développement urbain s'organise davantage à l'échelle municipale et l'intervention du bureau de planification régionale paraît alors moins nécessaire aux yeux des municipalités.

L'offre en transport routier (véhicules particuliers, bus) supplée dans un premier temps à la déconnexion entre le développement urbain et le développement des infrastructures de transport maintenant le niveau d'accessibilité à la ville-centre de ces zones résidentielles non desservies par le métro. Cependant, comme le niveau régional n'est pas impliqué dans la planification des ces nouvelles zones résidentielles, peu de routes majeures sont construites et le réseau routier montre progressivement des signes de saturation si bien que notamment l'accessibilité au centre-ville de Stockholm aux heures de pointe devient problématique à partir des années 1980-1990 et jusqu'à aujourd'hui.

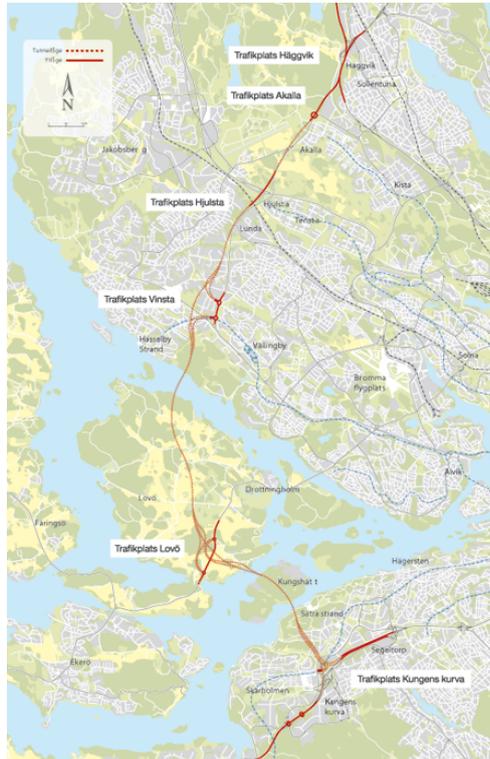
Parallèlement, les autorités publiques ont très peu investi dans les infrastructures de transport en commun de Stockholm depuis leur construction dans les années 1950. Il faut savoir qu'en Suède, le niveau de ce type d'investissement est beaucoup plus bas que dans les autres pays européens. Par exemple, au Danemark le niveau d'investissement par habitant est 30 fois plus élevé, il l'est 20 fois plus en France ou en Italie. Depuis 2006, date de la dernière mandature (centre droit), la nécessité d'investir dans les infrastructures de transport est affichée comme une priorité par la ville de Stockholm et par le gouvernement suédois, cependant, selon le gouvernement (*Chamber of Office*), les investissements prévus dans les infrastructures restent insuffisants.

LIV- La polémique autour de l'investissement massif dans le projet de voie de contournement routier de la ville de Stockholm

Selon le RUF2010, l'investissement dans les infrastructures de transport a pour objectif principal de lutter contre le réchauffement climatique avec pour levier prioritaire le

développement des transports collectifs (métro, bus, train et bateau). Il s'agit de réduire le trafic automobile en palliant d'abord le faible taux d'investissement dans les transports en commun depuis les années 1960 qui a conduit à l'obsolescence du réseau et à sa saturation.

Or le projet pesant le plus lourd économiquement (plus de 2,5 milliards d'euros selon RUF2010) est un projet de contournement routier de la ville. Il prévoit une connexion entre deux pôles de croissance : *Häggvik* dans le nord de l'agglomération et *Kungens Kurva* dans le Sud.



Carte du tracé du projet de contournement routier de Stockholm, la ligne tirée correspond aux portions souterraines (Source : RUF2010).

Ce projet a été abandonné plusieurs fois depuis les années 1980, en raison des critiques environnementalistes mais a été finalement approuvé fin 2009. Les travaux débuteront en 2012 pour une durée estimée à 8ans. Les arguments mis en avant sont que le réseau routier actuel n'a pas été développé depuis 1967, et que l'agglomération a gagné depuis près de 500 000 habitants et 40 000 automobiles. Le projet de contournement qui prévoit un nouveau tronçon de voie rapide mesure 21km au total, dont 17 de voies souterraines, est présenté comme servant directement le développement polycentrique de la région car il relie entre eux des pôles de croissance (*Häggvik* et *Kungens Kurva*) et propose une liaison nord-sud contournant la ville-centre. L'enjeu est *d'offrir une meilleure liaison entre les parties Nord et Sud de l'agglomération tout en évitant le centre-ville, d'améliorer la sécurité routière et de permettre de nouvelles liaisons par bus* (RUF2010).

La polémique actuelle porte d'abord sur la non-durabilité du projet qui favorise le développement de l'usage de la voiture en améliorant l'accessibilité automobile. Elle porte également sur le fait que le projet est financé par les bénéfices engrangés par le péage urbain initialement destinés aux financements des infrastructures de transport en commun, alors, et

réduit ainsi l'impact positif supposé du projet de péage sur l'environnement (Gullberg & Isaksson 2009:167).

LV- Les difficultés à préserver la cohésion sociale et spatiale face à l'afflux de population induit par la métropolisation

LVI- Les difficultés d'accès au logement des populations nouvelles

Aujourd'hui, l'agglomération de Stockholm absorbe une part importante de la croissance démographique et de l'immigration en Suède. Ces nouveaux habitants proviennent en majorité d'autres régions de la Suède. Il s'agit d'actifs diplômés attirés par le dynamisme économique de la région de Stockholm. Cependant, les immigrés économiques et politiques⁶⁸ sont nombreux à arriver à Stockholm, attirés par sa forte croissance et peut-être aussi sa politique d'accueil généreuse.

	Population	Croissance démographique	Immigration, dont :	Reste du pays	Etranger
Suède	9 415 570	74 888	98 801		
Comté de Stockholm	2 054 343	35 161	68 517	38 262	30 255

Croissance démographique et immigration en Suède et dans l'agglomération de Stockholm en 2010 (Source : http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_308469.aspx)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Immigration	63 795	62 028	65 229	95 750	99 485	101 171	102 280	99 000
Femmes	31 955	31 242	31 786	45 040	45 857	48 711	49 298	46 000
Hommes	31 840	30 786	33 443	50 710	53 628	52 460	52 982	53 000

Nombre d'immigrés en Suède sur la période 2003-2010 (Source : http://www.scb.se/Pages/PressRelease_305658.aspx)

L'accès au logement est accordé à tout résidant en Suède, indépendamment de sa nationalité, les mêmes conditions juridiques s'appliquant à tous, tout un chacun est habilité à jouir d'un

⁶⁸ En 2010, les groupes d'immigrants étrangers les plus importants étaient dans l'ordre décroissant les somaliens, les irakiens et les polonais (source : Statistics Sweden (SCB) http://www.scb.se/Pages/PressRelease_305658.aspx)

logement standard convenable. Cependant, les autorités n'ont pas l'obligation concrète de fournir ce logement, même si les services sociaux sont supposés offrir une aide à ceux qui nécessitent une habitation. Tout citoyen a le droit de formuler une demande de logement en s'inscrivant au registre général (local) du logement où des logements libres sont signalés et proposés aux demandeurs. Dans la pratique, les propriétaires ne sont pas obligés de proposer la totalité de leurs habitations vacantes à l'agence d'État ; ils peuvent, en effet, utiliser d'autres moyens pour louer leurs biens. De plus, ils ont le droit d'imposer des conditions qui, sans être explicitement discriminatoires, peuvent le devenir dans les faits (c'est souvent le but recherché).

De ce fait, le marché noir du logement est florissant à Stockholm et depuis les années 2000, les difficultés de logement (pénurie de l'offre, prix prohibitifs) sont telles que les emplois à Stockholm sont moins attractifs pour des actifs provenant d'autres régions du pays et que les entreprises commencent à avoir du mal à recruter hors de l'agglomération. De leur côté, les immigrés⁶⁹ se retrouvent concentrés dans les cités des années 1960 des anciennes villes-satellites dans lesquelles les suédois de souche ne souhaitent pas vivre.

LVII- L'inadaptation du tissu économique à l'arrivée de la majorité des immigrants étrangers menace la cohésion sociale

La politique d'immigration est fondée sur trois principes : l'égalité, la liberté de choix et la participation des nouveaux habitants. Le but principal est d'octroyer aux citoyens étrangers résidant dans les mêmes droits et devoirs que les citoyens suédois, c'est-à-dire une égalité de statut.

Cependant, une fois installée, la population immigrée peine à s'insérer économiquement. Les immigrés disposant de peu ou pas de qualification pâtissent du fait que les secteurs d'activité employant une telle main-d'œuvre sont sous-représentés à Stockholm. Par ailleurs, il est très difficile pour les immigrés diplômés d'obtenir des emplois correspondant à leur niveau de qualification, en raison officiellement du problème de la langue, mais aussi probablement en raison de pratiques de recrutement recourant au principe de « préférence nationale ».

L'accès de l'immigrant au marché du travail constitue un exemple typique d'une volonté officielle d'acceptation et/ou d'intégration et, d'autre part, un rejet officieux. Pourtant la discrimination de quelque sorte qu'elle soit et la discrimination sur des motifs spécifiquement ethniques sur le marché du travail sont légalement interdites. Dans bien des cas la possession de qualifications et d'un niveau d'expérience conformes à la demande et la maîtrise de la langue nationale peuvent ne pas aboutir à l'obtention d'un emploi. En outre, un mauvais accent mais même une éventuelle "mauvaise" couleur de peau, origine, culture, religion, etc. peut empêcher un candidat d'obtenir un travail ou un emploi correspondant à ses qualifications et à sa capacité professionnelle. Ces nouveaux habitants restent donc au chômage, alimentant la cause de ceux qui disent que la générosité du système suédois de protection sociale ne peut s'adapter à ce nouveau contexte de métropolisation.

La récente actualisation de la législation en matière de lutte contre les discriminations qui renforce le rôle des agences officielles dans les processus de recrutement en exerçant un rôle

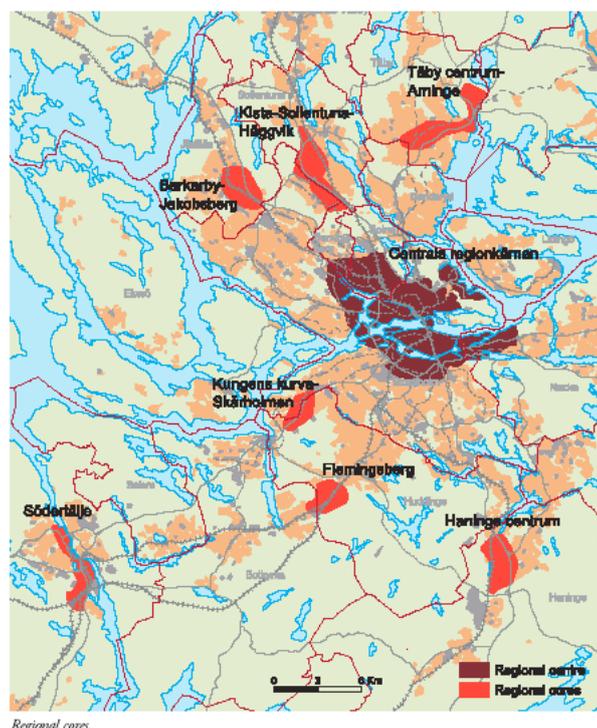
69 En 2010, les groupes d'immigrants étrangers les plus importants étaient dans l'ordre décroissant les somaliens, les irakiens et les polonais (source : Statistics Sweden (SCB) http://www.scb.se/Pages/PressRelease_305658.aspx)

d'intermédiaire entre les parties peut permettre d'éviter un certain nombre de discriminations.

LVIII- Rinkeby-Kista, un exemple d'absence de cohésion spatiale et sociale

La ville de Stockholm s'est saisie du problème de l'intégration des immigrés : il existe un service de l'intégration dont le double objectif est « l'égalité des conditions de vie et la diversité ». Le service lutte contre la ségrégation sociale et ethnique en privilégiant « l'empowerment » plutôt que l'assistance aux populations immigrées (aides aux initiatives individuelles ou collectives, formations...). Le principe d'intégration est traduit aussi spatialement. Il figure dans la stratégie de développement de la région de Stockholm de 2001 (RUF2001) à travers la priorité de développer les pôles de croissance (*regional cores*) par l'intensification de l'activité industrielle et la dynamisation du marché du travail ce qui selon Hakan Andersson, du service de l'intégration de la Ville⁷⁰ contribue « à la généralisation du principe de la libre disposition de soi-même et valorise la diversité ».

Nous avons visité en 2009 l'un de ces pôles de croissance organisé au niveau du district Kista-Rinkeby, situé au Nord-ouest de la ville (voir carte ci-dessous). Kista-Rinkeby ville nouvelle construite dans les années 1960 comprend 45 000 habitants. La ville est organisée selon le principe du zoning.



Kista-Rinkeby appartient au pôle régional Kista-Sollentuna-Häggvik situé au Nord
(Source : RUF2001)

Une grande zone résidentielle où l'habitat collectif de type « barres » domine qui accueille en très grande majorité des populations immigrées (99% des enfants scolarisés parlent une autre langue que le suédois chez eux).

70 "La ville de Stockholm rejette le concept d'assimilation" entretien avec Hakan ANDERSSON, du service de l'intégration de la Ville, propos recueillis par Stéphane Bienvenue, en 2002 pour le centre Ressources Prospective du Grand Lyon.



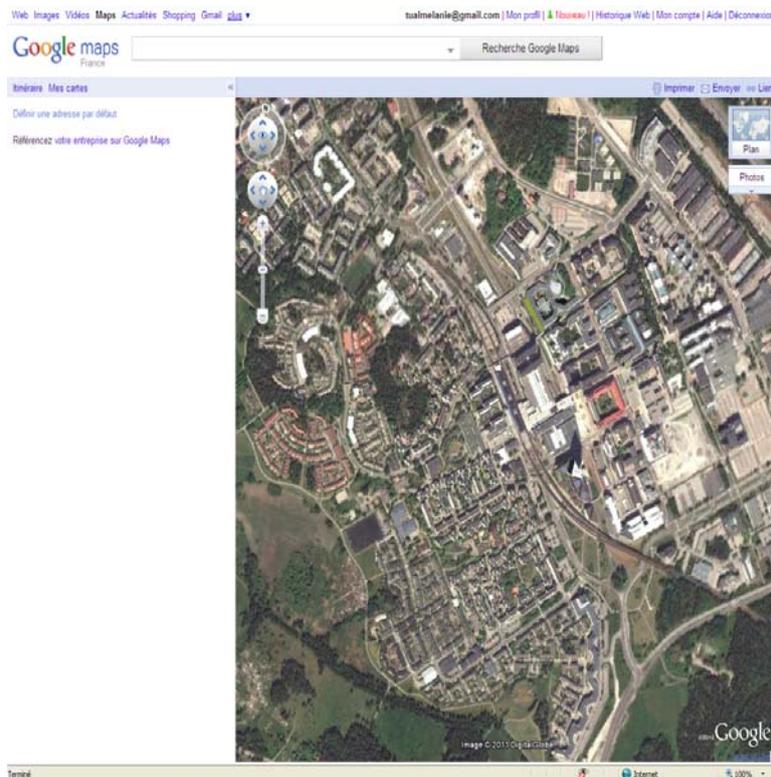
Habitat collectif caractéristique de Rinkeby (Source : Tual, 2009)

Kista constitue la zone d'activités, elle est également nommée la *Silicon Valley* suédoise en raison de la présence du *Kista Science Park*. Celui-ci abrite plus de 800 sociétés spécialisées dans les TIC, elles sont pour la plupart internationales comme Ericson, IBM, Microsoft, Sun, Oracle etc...



Kista Science Park (Source : Tual, 2009)

La ville comprend aussi une gare de métro qui relie le centre de Stockholm et l'aéroport, 123 magasins, 33 restaurants et cafés, 11 salles de cinéma, des hôtels, tous regroupés dans un centre commercial couvert situés à la jonction des deux zones évoquées plus haut.



Rinkeby vue du ciel : la gare(en jaune) et le centre commercial (imprimé briques) constituent des barrières étanches entre les habitants du quartier d'habitat social situés au Sud de la voie (en rouge) et les employés du Kista Science Park au Nord. (Source : Tual, 2010)

Cependant, malgré la vitalité de l'activité économique dans ce secteur, le taux de chômage y est deux fois plus élevé que la moyenne à l'échelle de l'agglomération : les emplois locaux ne correspondent pas aux compétences locales.

Cette déconnexion se traduit spatialement par une série de barrières urbaines :

- Un axe routier deux fois deux voies enterré comportant une gare routière peu agréable,



(Source : Tual, 2009)

Un réseau routier surdimensionné

- Des traversées uniquement piétonnes en surplomb,



La liaison piétonne en surplomb, et l'entrée de la gare de métro, en contrebas la gare routière (Source : Tual, 2009)

- Une « zone tampon » au niveau supérieur constitué d'un centre commercial et de la station de métro.



L'entrée du centre commercial côté Rinkeby et la double porte de sortie vers Kista Science Park (Source : Tual, 2009)

Ainsi les habitants et les employés ne se croisent-ils que dans le centre commercial, zone frontière qu'ils n'ont aucune raison de vouloir dépasser, puisque les employés ne vivent pas sur place et vice versa. C'est dans cette zone résidentielle (Rinkeby) dont le niveau de maintenance et d'équipement, la qualité paysagère sont largement supérieurs à de nombreuses

cités d'Ile-de-France qu'a eu lieu en Juillet 2010⁷¹ une émeute urbaine, un phénomène très rare en Suède.

LIX- La difficulté de concilier développement durable et métropolisation

Dans la dernière stratégie (RUFS2010), l'intégration et la diversité sont hissées au rang de questions stratégiques. La nouveauté est que ces notions ne concernent plus seulement les zones de croissance mais « l'accessibilité entre les espaces aux identités différentes ⁷²». D'autre part la notion d'intégration spatiale est reprise au travers du concept de lieux de rencontre (meeting places) dont le dernier plan de développement recommande la création « afin de permettre à des personnes venant d'horizons différents de se côtoyer et d'apprendre à se connaître ».

Pourtant, la hausse de la population qui constitue une seule des nombreuses composantes du processus de métropolisation implique déjà des dynamiques de non durabilité illustrées par l'exemple de Rinkeby-Kista.

Dans un tel contexte, il est nécessaire de mettre en question les outils et dispositifs de gouvernance et même les relations entre secteur public et privé. L'OCDE pointe par exemple la nécessité de remédier à la pénurie actuelle de logements par des incitations fortes de l'Etat en direction des acteurs de la construction et de l'habitat, qu'ils soient publics ou privés, et la participation des municipalités à l'élaboration de plans régionaux de développement de l'habitat.

La difficulté majeure actuelle tient au fait que tous les aspects de la métropolisation sont liés et interdépendants : ainsi la pénurie de logements a-t-elle des effets sur l'usage des infrastructures de transport qui elles-mêmes influencent la localisation des activités etc... De plus une approche coordonnée est nécessaire, mais pas suffisante. Il est aussi nécessaire de replacer cette approche dans une dynamique de développement territorial.

Le processus de métropolisation à l'œuvre à Stockholm génère un afflux de population, dont la diversité et le nombre défient l'identité stockholmoise, mais aussi ses services publics et ses infrastructures. Le développement métropolitain ne se fera dans le respect du développement durable sans un effort d'ouverture réel de la société suédoise aux populations immigrées, notamment dans l'accès au logement et à l'emploi. Il est nécessaire que celle-ci fasse le deuil d'une société unitaire d'origine rurale et en intègre la multiculturalité autrement que dans les pages des catalogues Ikéa.

LX- La relative iniquité des mesures prises au nom de la protection de l'environnement

Ces dernières années, de grands projets de développement urbain ont été engagés par la municipalité de Stockholm selon une politique ambitieuse en matière de protection de l'environnement. Ces projets concernent le développement de nouvelles infrastructures de transport (extension du réseau autoroutier, rocade, extension des lignes de métro) mais aussi la construction d'écoquartiers (Hammarby, Royal Sea Port).

Dans tous les cas, la municipalité a mis en avant la prise en compte de l'impact positif sur

⁷¹ <http://www.thelocal.se/27116/20100609/>

⁷² http://www.rtk.sll.se/Global/Dokument/publ/2010/RUFS_2010_short_version.pdf p.16

l'environnement.

En complément, elle a également déployé un dispositif de taxes dont l'objectif est de financer la protection de l'environnement en ponctionnant les comportements non vertueux et en récompensant ceux qui le sont. L'exemple le plus emblématique de cette démarche est la mise en place du péage urbain en 2006, dont sont exemptés les conducteurs de véhicules non polluants ou économes, véhicules dont l'achat est d'ailleurs subventionné par la municipalité.

Le réchauffement climatique et tous les autres problèmes environnementaux sont à la fois bien réels mais tout autant une construction sociale : « c'est-à-dire que la manière dont les questions environnementales sont aujourd'hui problématisées par la société et les moyens qui sont proposés pour y faire face dépendent de logiques d'acteurs » (Ascher, 2009).

Selon Ascher, en matière de protection de l'environnement dans les pays d'Europe de l'Ouest, les premiers acteurs influents ont été les écologistes, puis les pouvoirs publics sont intervenus par des régulations et des lois mais ce sont maintenant les acteurs économiques qui prennent le relais. Et c'est ainsi qu'on se retrouve dans cette situation paradoxale où « ce sont ceux considérés comme responsables des émissions de gaz à effets de serre qui s'en saisissent pour renouveler et élargir la base même de leurs activités » (Ascher, 2009). L'environnement devient une économie que d'aucuns appellent l'économie des *clean techs*.

Cependant, tous les habitants de l'agglomération ne sont pas en mesure d'investir dans les technologies vertes et les exonérations ne profitent qu'aux plus aisés. De même l'usage de l'automobile étant largement inélastique au prix (Ascher, 2009), ce sont les catégories sociales les plus modestes qui risquent d'être les plus pénalisées par les surcoûts environnementaux d'autant que les populations modestes vivent plus souvent en périphérie.

A un autre niveau, la composition sociale des éco quartiers présente niveau faible de mixité: dans le cas d'Hammarby, la part de logements locatifs a été supprimée et seuls les ménages en mesure d'investir dans un logement dont le prix se situe au dessus du marché immobilier « classique » peuvent y accéder.

LXI- Conclusion

Nos interrogations portaient à la fois sur ce qui fait la spécificité du développement durable en Suède et à Stockholm et sur ce qu'il a changé dans la manière de faire la ville à Stockholm.

La première question nous a conduits à interroger les représentations à l'œuvre dans les conceptions du développement durable, de la ville et de la ville durable dans ce pays et à Stockholm. A ce titre, deux remarques préliminaires :

Il est apparu très difficile d'identifier une conception locale ou même nationale de la durabilité, tellement celle-ci se rapproche de la conception à l'œuvre dans les autres pays scandinaves. A ce titre, le système de représentations la Suède a paru particulièrement proche de celui de la Norvège.

La seconde remarque découle de la première: s'interroger sur ces termes, c'est questionner les fondements culturels et philosophiques, la conception du monde et de la société portée par le pays.

Pour caractériser la conception du développement durable en Suède, nous avons choisi de nous pencher sur le rapport à la nature et le vivre ensemble suédois. Les premiers moments de la recherche (voir rapport intermédiaire) avaient fait apparaître comme particulièrement saillants les piliers environnemental et social du développement durable en Suède. Pour en trouver les fondements, nous nous sommes penchés sur des termes et des concepts proprement suédois illustrant ce rapport particulier à la nature et au vivre ensemble.

Il est apparu que la conception suédoise du développement durable s'appuie à la fois sur une représentation du monde dans lequel l'homme n'occupe pas la place centrale, mais auquel il appartient au même titre que les animaux ou les plantes. Cette conception du monde qui imprègne toute la culture suédoise explique (en partie) l'engagement de la Suède dans la protection de l'environnement dès les premiers moments de la prise de conscience de la communauté internationale des méfaits de l'industrialisation sur l'environnement dans les années 1970. Dès lors, l'implication à l'échelle internationale de la Suède pour le développement durable dès l'origine traduit ce sentiment de responsabilité collective vis-à-vis de l'environnement, c'est-à-dire du monde. Ce rapport particulièrement étroit à la nature explique une conception de la ville « par défaut », le paysage de référence suédois reste l'espace naturel, sauvage, et c'est ce type d'espace qui nourrit l'imaginaire suédois, son esthétique, sa poésie. Ce rapport à la nature et aux paysages naturels, comme l'exaltation de la vie villageoise et communautaire liée à l'urbanisation très tardive du pays et l'importance du mouvement fonctionnaliste à un moment majeur du développement de Stockholm au début du XXème siècle expliquent que la conception actuelle de la ville soit encore empreinte de fonctionnalisme. L'importance du fonctionnalisme dans la conception de la ville repose aussi sur la signification du vivre ensemble pour les suédois.

Les valeurs de solidarité, d'égalité, de consensus et de modération fondent ce vivre ensemble. Ces valeurs très fortes dans l'identité suédoise sont au cœur du modèle social suédois développé par le pays entre l'après-guerre et les années 1970, très généreux pour les plus démunis. Elles ont conduit au développement dans les années 1950 de marques comme IKEA ou H&M qui veulent rendre accessibles à tous la mode et le design simple et fonctionnel. Le développement durable constitue dès lors un vecteur nouveau de promotion de ces valeurs clés de l'identité suédoise. On y retrouve la sobriété (énergétique) l'égalité (homme-femme,

suédois-étrangers), ou la justice (environnementale) considérée dans la stratégie nationale comme une priorité à l'avènement d'une société durable.

Ces premiers éléments de réponse (partiels) mettent en lumière le fait que les valeurs portées par le développement durable sont pour partie très proches de celles de la culture suédoise. Pour illustrer ce propos nous avons montré la pertinence de certains éléments forts du développement de Stockholm au XX^{ème} siècle en termes de développement durable : le développement articulé de l'urbanisation et du réseau de transport en commun après-guerre, puis les mesures en faveur de la protection et de l'amélioration de la qualité des ressources naturelles dans les années 1970. C'est ce qui nous permet d'affirmer que grâce à cet héritage culturel et urbain, les acteurs du développement urbain ont pu s'adapter aux exigences du développement durable dès les années 1990 sans trop bouleverser leur manière de faire la ville. Dans certains cas, le développement durable a été l'occasion de renouer avec le passé comme par exemple en ce qui concerne le rôle de maîtrise d'ouvrage de projets urbains durables de la municipalité.

Pourtant, il est indéniable que les manières de faire la ville ont évolué depuis l'avènement du développement durable au début des années 1990 sans qu'il soit toujours possible de discerner dans quelle mesure ces évolutions sont dues à l'injonction du développement durable ou à d'autres dynamiques très fortes comme la globalisation (et son corollaire spatialisé, la métropolisation). D'autant que les modes de faire la ville sont aussi influencés par des facteurs conjoncturels comme les crises (économique ou financière) ou les phénomènes de faible croissance économique. Il y a à ce titre une différence notable entre les politiques et les réalisations urbaines, ces dernières sont davantage soumises à ces dernières dynamiques.

La fabrique de la ville de Stockholm résulte donc de multiples dynamiques exogènes bien plus fortes que par le passé qui en change les processus de fabrication. Il semble qu'en matière de fabrique de la ville durable, l'action publique reste le levier majeur. Dans une moindre mesure les changements proviennent du milieu associatif et citoyen (auto-construction durable notamment), des acteurs industriels enfin (technologies environnementales, construction).

Principal acteur du développement durable à Stockholm, la puissance publique se déploie différemment sous cette nouvelle injonction. On est moins dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles *stricto sensu* que dans l'incitation à l'évolution des pratiques professionnelles et des usages, l'accompagnement et l'encadrement de dynamiques locales par le biais d'outils de nature différente et de politiques qui se complètent. On pourrait définir ainsi les missions induites par le développement durable et l'approche conjointe de politiques qu'elles suscitent :

Faire évoluer les comportements des acteurs de la société civile par de nouveaux dispositifs législatifs (création des tribunaux environnementaux) et des taxes/incitations financières (péage urbain, subvention à l'achat de véhicules propres) (politique économique, droit).

Eduquer les habitants (sensibilisation à l'environnement dès la maternelle, campagnes de communication sur les éco-gestes en différentes langues), former les acteurs de la société civile (dispositifs de formation en direction des artisans du bâtiment), faire preuve d'exemplarité (flotte municipale électrique) (politiques environnement, éducation, économique).

Encadrer les pratiques professionnelles par une activité de contrôle de légalité renforcée (eau,

alimentation...) pour les activités en lien avec la qualité de l'environnement et la santé (politiques environnement et santé publique).

Promouvoir un « co-développement » durable en impliquant la société civile et en particulier les acteurs privés dans la fabrique de la ville. Le projet d'éco-quartier est l'exemple le plus abouti de cette nouvelle manière de faire la ville. Le projet urbain devient aussi « living lab » au service de l'expérimentation scientifique et industrielle (politiques éducation et recherche, développement économique, habitat, urbanisme).

Promouvoir le développement de branches économiques non polluantes et présentant un intérêt du point de vue environnemental (politique de l'environnement, éducation/recherche, développement économique)

Adopter une approche globale du renouvellement urbain des quartiers en difficulté et pérenniser la multiplicité des démarches entreprises (politique éducation, urbaine, sociale et économique)

Finalement, le développement durable n'a pas tant changé les politiques et les pratiques, mais la manière dont celles-ci s'articulent et s'influencent les unes les autres. On assiste à un phénomène d'hybridation à l'échelle de projets et des enjeux prioritaires. En définitive, on pourrait dire que la fabrique de la ville sous l'impulsion du développement durable devient plus multiforme, plus souple et adaptable face à un contexte de plus en plus mouvant, évoluant selon des temporalités de plus en plus rapides.

LXII- Bibliographie

ASCHER, F., 2009, *L'âge des Métapoles*, éd. L'aube, Paris, France

ADOLPHSON, M., 2009, "Estimating a Polycentric Urban Structure. Case study : Urban Challenges en the Stockholm Region 1991-2004", in *Journal of Urban Planning and Development*, vol. 135, No. 1, March 2009, pp 19-30

BERMARK A., MINAS R., 2006, *Rescaling Social Welfare Policies in Sweden*, national report, Institute for Future Studies, Stockholm; Sweden

BOUCHER-HEDENSTRÖM, F., RUTHERFORD, J., 2010, « Services d'eau et d'assainissement et dispersion « urbaine » dans le comté de Stockholm: politiques locales, solutions techniques et implications sociospatiales », in *Flux n° 79/80 Janvier - Juin 2010* pp. 54-68

BOVERKET, 2008, *A History of the Swedish System on non-profit municipal Housing, the National Board of Housing, Building and Planning, Stockholm; Sweden, October 2008*

COUTARD O., JAGLIN S., RUTHERFORD J., 2006, Marchandisation des services en réseaux et fragmentation urbaine : une comparaison internationale (Paris, Londres, Stockholm, Le Cap), rapport de recherche pour le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), Ministère de l'Équipement, October 2006, 335 p.

GELTER H., 2000 "Friluftsliv: The Scandinavian Philosophy of Outdoor Life" Luleå University of Technology, Sweden, in *Canadian Journal of Environmental Education*, n°5, Summer 2000

GULLBERG A., KAIJSER A., 2004, « City-Building Regimes in Post-War Stockholm" in *Journal of Urban Technology*, Volume 11, No. 2, pp 13-39

HALL P., 2009, "the City on the Highway", in *Cities of Tomorrow*, Blackwell Publishing 2009; pp 334-344

HALL T., 2009, *Stockholm, the Making of a Metropolis*, Routledge, New York

HEDE, H., 2009, "Sustainability through Polycentricity – the case of the Stockholm Region", Metrex Paris Meeting, 15 May 2009

LINDBOM A., ROTHSTEIN B., 2006, « La Résilience du Modèle suédois de Welfare dans l'Economie mondialisée », in *Revue Internationale de Politique comparée*, Vol. 13, No. 3, 2006, pp 429-441

LUNDQVIST, L., 2003, "Land-use and travel Behaviour. A Survey of some analysis and policy perspectives", in *Land Use and Sustainable Mobility*, EJTIR, vol3, no. 1, pp. 299-313

LUNDQVIST, L., 2008, Can congestion charging support sustainable development of metropolitan areas? - the case of the Stockholm trial on congestion charging, 47th Annual Meeting of the Western Regional Science Association, Hilton Waikoloa Village Resort, The

Big Island of Hawaii, February 17-20, 2008

NAESS, Arne, 1989, *Ecology, Community and Lifestyle*, Cambridge University Press

NILSSON, J-E., 2007, "Sweden -The emergence of a national urban policy", in *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, London, Ashgate Publishing

OCDE, 2006, Territorial Reviews: Stockholm, Sweden 2006, OECD Publishing

OLGARSSON P., 2009, *Recording and characterizing the modern City Centre of Stockholm*, the Stockholm City Museum, Stockholm; Sweden

SALOMON CAVIN J. BOURG D., 2010, « Deux conceptions de la durabilité urbaine : ville prométhéenne versus ville orphique » in PAQUOT T., YOUNES C. (sous la direction de) *Philosophie de l'Environnement et Milieux Urbains*, Editions de La Découverte, Paris XIII

RUTHERFORD J., BOUCHER-HEDENSTRÖM F., 2007, "Logiques de marché et de regulation et accès pour tous dans les services d'énergie en Suède : un entretien avec Nils Nygren de Fortum », in *Flux*, 2007/4, No. 70, pp 65-73

RUTHERFORD J., 2008, *Unbundling Stockholm: the Networks, Planning and social Welfare Nexus beyond the unitary City*, www.elsevier.com/locate/geoforum

SIMOULIN V., 2005, "Le "modèle suédois » : Succès persistant, Recompositions actuelles et Reconfigurations intellectuelles », in *Cahiers internationaux de Sociologie* 2005/2, No. 119, p. 289-309

LXIII- Annexes

I – Liste des entretiens réalisés

A- Communes

Gunnar Söderholm (directeur de l'environnement et de la santé, ville de Stockholm)

Les missions du département (enfin une entité entre département et agence) : le contrôle de légalité, promotion de la lutte pour baisse conso CO2 par l'information au public et les partenariats avec les entreprises. L'évolution de la politique municipale : objectifs chiffrés, regain d'intérêt de la droite pour l'environnement (mais réduction de 50% du budget).

Daniel Firth, (transport planner, service transport et déchets, ville de Stockholm)

Mission autour de l'entretien de l'espace public, construction et maintenance du réseau local d'infrastructures routières. Les projets en cours : nouvelle axe routier reliant le nord au sud de la région, construction d'un nouveau tunnel pour les transports en commun. Les partenaires : travaille régulièrement avec l'autorité TP, équivalent RATP, pas très proche de l'autorité de planification régionale. Commentaires sur la réforme de transports, sur la politique locale, et l'organisation de la gouvernance en comparaison avec le Royaume-Uni (il est anglais).

Anders Gullberg (sociologue urbain, ville de Stockholm)

Son rôle encourager et stimuler la recherche par et sur la ville de Stockholm. Présentation de son ouvrage sur les taxes comme outils de lutte contre la congestion et de son projet perspective historique sur le développement du trafic et l'évolution de la relation entre trafic et mode d'occupation de l'espace.

Sofie Enander (planner, commune de Österaker)

Commune de droite, au Nord de Stockholm, territoire côtier, destination touristique de week-end de Stockholm, beaucoup de résidences secondaires devenues principales, sprawl le long de la côte. Politique de laissez-faire par rapport au sprawl, stratégie mobilité et infrastructure menée à l'échelle intercommunale, projets de densification du centre-urbain principal.

B- Niveau régional - County

Hans Brattström: Office for regional planning and urban transportation, urban planner. Longue histoire de la planification urbaine et de l'articulation urbanisme/transport. Elaboration du nouveau plan stratégique : pôle de densités, accessibilité et concept de 'meeting places'. Peu d'évolution par rapport au dernier, élargissement à des thématiques comme enseignement, social...la puissance des autorités locales.

C- Agences publiques

Ingela Lindh: directrice d'une société municipale de logement de Stockholm, ancienne directrice de la planification urbaine de la ville de Stockholm.

La structuration très complexe du logement en Suède. La privatisation, la vente aux occupants, la vente de terrain par la ville. Le problème central de l'acquisition du foncier et

les difficultés liées au comportement monopolistique des grandes compagnies de construction.

D- Universitaires

Thomas Borén (géographie urbaine et culturelle, SU)

Présentation et discussion autour d'un projet portant sur l'élaboration d'une stratégie de revitalisation économique d'un pôle urbain secondaire dans la ville de Stockholm) fondée sur la spécialisation commerciale et une stratégie de développement coordonnée avec les centres urbains à proximité.

Per G Berg: (biologiste, landscape planner, Uppsala University)

Présentation et visite d'une éco-communauté fondée par PGB mettant en pratique en collaboration avec la municipalité de Uppsala les principes développés dans ses travaux autour des concepts de *green structure*, de parcours sensoriels, de '*complete communities*' avec un souci particulier pour le *landscape design*, les déplacements et les relations sociales)

Karin Bradley (environnementaliste, KTH)

Présentation et discussion autour de sa thèse questionnant le développement urbain durable du point de vue des valeurs et du modèle de société qu'il porte. La thèse démontre combien le DUD dans les faits impose les valeurs dominantes de la classe moyenne suédoise, sans questionner la durabilité du mode de vie qu'il véhicule, ni la durabilité d'autres modes de vie (celui des immigrants par exemple).

Karl-Olov Arnstberg (ethnologue, KTH)

Discussion informelle sur les raisons sous-tendant les difficultés de développement de Stockholm (le manque d'esprit d'entreprise, les blocages dans le processus de construction, la difficulté à renoncer au '*small city's ideal*', l'évolution vers une société multiculturelle).

Alexander Ståhle (architecte paysagiste, Landescape agency KTH)

Discussion autour des formes urbaines, et la compatibilité entre présence d'espaces verts et la densité, pour une ville compacte. L'environnement comme facteur de durabilité sociale plus qu'environnementale, l'environnement comme 'sociotope', plus que 'biotope'. Les espaces verts sont nécessaires au développement de la société de l'information, à l'avènement de la '*creative class*'.

II – Visites de sites : communes et quartiers de Stockholm et de son agglomération

Södra-Hammarby

Södermalm

Norrmalm

Östermalm

Kungsholmen

Gamla stan

Varberg

Kista

Rinkeby

Vaxholm

Österaker

Uppsala

Haggaby

III- 8 modes de transport utilisés

train régional (Stockholm-Uppsala)

tram (Hammarby)

bus (Södermalm, nord de la région urbaine)

bateau (Vaxholm – Södermalm)

métropolitain (lignes bleue, verte, rouge)

pieds (partout !)

taxi (Uppsala- Haggaby)

voiture privée (Österaker-Taby)

CHAPITRE III : VANCOUVER

Par Lydie Laigle

Dans la poursuite de nos recherches sur les trajectoires suivies par plusieurs agglomérations européennes, l'objet de ce chapitre est de rendre compte comparativement d'un cas outre atlantique, celui de Vancouver situé au sud-ouest du Canada. Toutefois, la ville de Vancouver ne peut pas être analysée sous le même prisme que les villes européennes. En effet, le poids de l'héritage urbain et patrimonial y est moins prégnant. De plus, l'expansion démographique et économique de la ville a été très rapide. Enfin, sa mutation et son inscription dans la globalisation a été très précoce. A cela s'ajoute une fabrique de la ville marquée par des tensions entre les forces du marché, les coalitions d'intérêts et l'engagement civique de la société civile.

Sur la longue période, Vancouver fait figure d'exception sur le continent nord-américain, par plusieurs aspects : un district régional qui, dès les années 1970, limite l'usage du sol des terres agricoles ; une ville-centre qui adopte, dès les années 1980, les principes du *New Urbanism* pour redonner vie aux centralités urbaines ; enfin, dès 1996, une stratégie de croissance métropolitaine fortement inspirée des théories du *Smart Growth* privilégiant un développement plus compact de pôles urbains reliés par des transports collectifs.

La construction progressive des conceptions et des politiques de développement urbain durable s'est ainsi faite à Vancouver au point de rencontre de l'idéal de la ville écologique propre à la pensée canadienne, d'inspiration environnementaliste, et d'une analyse critique urbaine visant à engager une rupture dans des modes d'urbanisation nord-américains fortement consommateurs de ressources et contribuant au déclin des villes comme lieu de vie et d'attractivité économique.

Il en ressort une association inédite entre une pensée environnementaliste cherchant à préserver l'écosystème en limitant les effets néfastes de l'urbanisation sur l'environnement et une pensée critique urbaine cherchant à réduire l'étalement urbain en revalorisant l'image de la ville, son attractivité et sa qualité de vie.

L'originalité de ces conceptions et politiques est d'avoir tenté de préserver l'environnement, tout en redonnant de l'attrait à l'urbain, considérant ainsi que la protection de l'écosystème et la défense de la qualité de vie peuvent aller de pair.

L'entrecroisement de ces courants de pensée a nourri la construction progressive d'une conception du développement urbain durable qui s'appuie sur les notions de *livability*, de *sustainability* et de *resiliency*. Dès les années 1970, au Canada et particulièrement à Vancouver, la notion de *livability* met l'accent sur la nécessité de défendre l'intégrité environnementale des milieux de vie et de préserver l'harmonie entre l'homme, la ville et la nature⁷³. La notion de *livability* insiste sur le fait que la protection de la nature environnante et la défense de la ville en tant que lieu de vie vont de pair⁷⁴. Dans cette optique, la ville pour

⁷³ Cette notion de *livability*, influencée par la philosophie environnementale anglo-saxonne, se distingue toutefois de celle d'urbanité en ce sens que c'est le rapport de l'homme à son environnement, qu'il soit artificiel, urbain ou naturel, qui est source de qualité de vie et non pas uniquement le rapport à l'urbain, à ce qu'il génère comme convivialité et sens des lieux.

⁷⁴ L'importance donnée au caractère désirable de la ville prend tout son sens dans le contexte nord-américain des années

être durable ne peut qu'être habitable et agréable à vivre (*livable*). La notion de *sustainability*, quant à elle, se construit dans les années 1990, à partir d'une analyse critique des modes d'urbanisation empruntés au modèle nord-américain. L'extension suburbaine de la ville apparaît nuisible à l'environnement (en raison de la dépendance à l'automobile qu'elle engendre...), mais aussi génératrice de ségrégation socio-urbaine (regroupement des groupes sociaux aisés dans les quartiers résidentiels suburbains...). En outre, la relocalisation progressive des activités à l'extérieur de la ville comporte le risque de limiter son attractivité économique. La notion de *sustainability* est utilisée pour mettre en évidence les méfaits environnementaux, sociaux et économiques de la suburbanisation et tenter d'inverser la tendance. Aussi, rendre les villes plus durables, au Canada, suppose d'en limiter l'expansion urbaine, de les rendre plus attractives pour les activités et les populations, plus intégratrices des différents groupes ou communautés et plus respectueuses de l'environnement (trois des composantes de la *sustainability*). Quant à la notion de *resiliency*, elle vient matérialiser une pensée écologique du XXI^e siècle qui après s'être préoccupée de rendre les villes moins néfastes aux écosystèmes urbains et planétaires, tente de promouvoir des politiques d'adaptation rendant les villes et leurs populations moins vulnérables aux changements environnementaux (climatiques...). Aussi, la ville pour devenir plus durable sur le long terme implique que son fonctionnement et les modes de vie urbains soient plus compatibles avec les ressources limitées de la biosphère et n'entraient pas les capacités des territoires à résister aux événements extrêmes (climatiques...). Ces trois notions clés de la ville - *livable, sustainable and resilient* – constituent le triptyque à partir duquel est définie la durabilité urbaine à Vancouver⁷⁵.

L'intérêt du Vancouvérisme est d'avoir traduit en politiques et logiques d'action cette conception, en somme d'avoir su opérer le passage d'une construction progressive de la notion de développement durable à celle de son application par une « continue négociation et production de politiques locales associant des groupes d'intérêts citoyens et économiques » (Brunet-Jailly, 2008). D'ailleurs, les politiques menées par la ville et le district régional, depuis 1996, dans la droite ligne du *Livable Region Strategic Plan*, ont eu une influence significative. Elles ont réussi à contenir l'expansion périurbaine et « compacifier » les centres urbains. Elles ont aussi contribué à renouveler les principes du design urbain, de la participation et de *l'empowerment* local. Elles ont ainsi réussi à transformer les villes afin qu'elles redeviennent des lieux de vie agréables à vivre offrant des aménités supérieures à celles du périurbain. Enfin, elles ont contribué à étendre le réseau de transport collectif et à préserver des zones naturelles de toute urbanisation.

Toutefois, ces politiques ont porté les germes de leurs limites. Elles se sont confrontées à des difficultés inhérentes au fonctionnement confédéral du district régional et à son faible pouvoir exécutif, aux insuffisants financements publics dans les transports collectifs et le logement social, ainsi qu'à la prégnance des logiques de marché dans une agglomération en fort développement économique et démographique.

Si la politique du *New Urbanism* a restauré l'image urbaine de la ville et son attractivité économique, elle s'est aussi traduite par un renchérissement des prix immobiliers contribuant à accentuer les problèmes d'accès au logement et la périurbanisation des classes moyennes

1970 où la ville n'est plus considérée comme habitable.

75 Cette conception a été formalisée à l'occasion des groupes de travail du forum urbain mondial de 2006 qui s'est tenu à Vancouver : http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_livable_city.pdf ; http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_resilient_city.pdf

dans des villes de plus en plus éloignées de la première couronne centrale réhabilitée. Et si la politique du *Smart Growth* a réussi à concentrer le développement urbain autour de la ville-centre et des pôles d'activité de l'aéroport et de la Cité administrative de Métrotown-NewWestminster, elle n'a pas réussi à inverser la tendance à la localisation diffuse des emplois et à la ségrégation socio-spatiale. Face à l'intensité de la croissance démographique et économique, à la pression qu'elle exerce sur le marché immobilier et foncier, l'action publique n'a pas été en mesure de déployer des moyens suffisants pour arriver à contenir les phénomènes ségrégatifs et d'émiettement des pôles urbains en grande périphérie.

En somme, les principes clés d'urbanisme et d'aménagement « durable » du territoire et la lente adaptation des structures de gouvernance ont buté sur des dynamiques plus fortes de marché engendrant des processus de segmentation socio-urbaine. La crise financière récente qui a touché le continent nord-américain a affaibli les mécanismes d'incitation économique et aggravé la paupérisation d'une partie de la société. Elle a davantage mis en évidence la confrontation entre les logiques de marchandisation de la ville et les marges de manœuvre limitées de l'action publique. Le pouvoir urbain qui a influencé le renouvellement de la ville, s'il a progressivement intégré des groupes d'intérêts citoyens et du milieu des affaires, a aussi favorisé un « pro-développement soutenu par une politique sociale progressive, mais fiscalement conservatrice » (E. Brunet-Jailly, 2008). Dans ces conditions, il n'est pas dit que les points d'achoppement sur lesquels a buté la mise en œuvre du développement urbain durable pourront être levés à l'avenir.

I- Caractérisation de la trajectoire de développement de Vancouver

LXIV- Un développement récent, rapide, ouvert sur l'Asie qui entraîne Vancouver dans la métropolisation

Vancouver est une ville récente, datant de la fin du XIX^e siècle, dont l'essor est lié au chemin de fer et à son port maritime. Comme la plupart des villes nord-américaines, Vancouver a connu une croissance urbaine rapide. Cette croissance est due à son activité portuaire, faisant de la ville l'une des principales plaques tournantes d'import-export et de flux de populations entre le continent nord américain et le continent asiatique. La mutation rapide de sa base industrielle vers des activités de services et de consulting résolument tournées vers l'international et le cadre de vie environnant ont joué en faveur de son attractivité.

Même si la taille de la population et l'échelle du territoire urbanisé de Vancouver ne peuvent être comparées à celui des mégapoles américaines, telle Los Angeles, le rythme, l'intensité et l'internationalisation de son développement s'en rapprochent. Thomas A. Hutton (1994), professeur à l'Université de British Columbia, caractérise l'histoire urbaine de Vancouver comme celle d'une ville « globale à petite échelle ». Entre les années 1960 et 1980, Vancouver s'est érigée comme l'un des carrefours avec l'Asie et principalement Hong Kong. De ce fait, elle a attiré des capitaux et des populations transpacifiques et s'est insérée dans les réseaux de villes nord-américaines en particulier par des liens développés avec Seattle. Son développement, tant démographique, économique que scientifique et culturel, est donc fondé sur cette ouverture vers l'extérieur, qui en font un lieu d'affaire, cosmopolite et multiculturel, propice à la métropolisation.

Thomas A. Hutton caractérise la trajectoire de développement de Vancouver par trois

dimensions interdépendantes :

- *restructuration* économique et sociale,
- *reconfiguration* urbaine et spatiale,
- *réorientation* par l'inscription dans un réseau de villes globales avec lesquelles se renforcent les relations capitalistes, politiques et culturelles⁷⁶.

La *restructuration* concerne tout d'abord des changements structurels dans les activités économiques. Vancouver a connu une mutation de ses activités industrielles et commerciales d'import-export avec l'Asie et les USA, vers une tertiarisation dans les activités de conseils et de services (« services to business »), de finance et d'assurance, de tourisme, de niches technologiques et des métiers du design. Cette tertiarisation économique et financière a généré des changements sociaux. Les échanges de marchandises, mais aussi de populations et de capitaux, sur l'axe Asie-Pacifique-USA, engendrent, dans les années 1980, un brassage de populations⁷⁷, une ségrégation entre les « cols bleus » et les nouveaux « cols blancs » insérés dans des réseaux professionnels internationaux, une gentrification du centre-ville et le développement de modes de vie suburbains privilégiés par les classes moyennes et supérieures. Le renouvellement de ces catégories de populations et d'entreprises a entraîné une pression sur les prix de l'immobilier, une demande d'aménités et de services, des échanges culturels et économiques qui ont été favorables à une *reconfiguration* urbaine (Hutton, 1994).

En se centrant sur des activités à rayonnement international, la ville s'est spécialisée dans des filières high-techs (médical..) et a attiré des cadres de haut niveaux qui ont joué un rôle favorable pour le renouvellement urbain du downtown. Le pouvoir d'achat des nouveaux cols blancs et l'investissement de capitaux asiatiques dans l'immobilier ont suscité la construction de nouveaux quartiers résidentiels et des équipements correspondant à la demande des cadres (bibliothèque, centre culturel, centre d'expo...) dans la ville-centre et ses abords. Les anciens locaux d'entreprises et entrepôts logistiques sur les quais bordant le downtown ont été reconvertis en des tours résidentielles de grande hauteur, des bâtiments accueillant des activités créatives et de grands équipements culturels⁷⁸. La venue des cadres cosmopolites et d'emplois de haut niveau en ville-centre a aussi permis de maintenir des commerces dans les principales avenues. Si la forte pression démographique s'est traduite par une suburbanisation et le développement de villes périphériques, le « core business district » (CBD) a conservé sa suprématie métropolitaine. Il est resté le lieu d'affaires internationales, de concentration des activités culturelles et de la connaissance et du pouvoir financier et capitaliste. Ainsi, la restructuration socio-économique et la reconfiguration urbaine ont favorisé l'inscription de Vancouver dans une trajectoire de métropolisation.

Grâce à ces évolutions et à un contexte intellectuel et politique propices aux réformes urbaines, la région urbaine de Vancouver n'est pas devenue une conurbation vidée de ses centres et de son urbanité, à la différence d'autres villes américaines, telle Los Angeles qui a laissé aux mains de la promotion privée la valorisation marchande de ses franges périurbaines jusqu'au désert (Davis, 2000). A Vancouver, la ville et le district régional ont joué un rôle structurant dans l'orientation de la trajectoire d'urbanisation. Dès les années 1970, les

⁷⁶ Hutton Th., 1994, *Vancouver*, in *Cities*, Volume 11, N°4, Août 1994.

⁷⁷ Dans la région métropolitaine de Vancouver, la part des chinois passe de 6,6% de la population en 1981 à 10,4 % en 1991, et elle se relocalise de la ville-centre vers les villes périurbaines.

⁷⁸ Tel que le Pacific Place réalisé par Concord Pacific une des plus importantes entreprises de constructeurs de Hong Kong.

politiques menées visent à contrôler la croissance urbaine régionale, à sauvegarder la valeur écologique du territoire, à améliorer le réseau de transport collectif et à préserver la vitalité de la ville-centre par des politiques d'intégration sociale des immigrés et de renouvellement urbain des quartiers.

La reconfiguration urbaine de Vancouver a été guidée par l'entrecroisement de conceptions urbaines et de conceptions environnementalistes issues des courants du *new urbanism* et de l'écologie urbaine, mais aussi par des démarches mobilisant l'action collective et les négociations entre coalitions d'intérêts. Comparée aux villes européennes, la plus forte influence des lobbies économiques, associatifs et communautaristes, et la prégnance du marché sur la valorisation foncière et les réseaux urbains conditionnent la *fabrique de la ville nord-américaine*. Celle-ci se caractérise ainsi plus qu'ailleurs par des *rappports d'influence entre groupes d'intérêts*, un *engagement citoyen* dans la conception des projets urbains et des initiatives de protections environnementales et une *marchandisation* plus prononcée de la ville.

Ce point constitue le second angle d'analyse, en plus de la globalisation précoce, qui distingue les trajectoires de développement suivies par les villes nord-américaines de celles des villes européennes. Mais Vancouver s'est aussi distinguée de ses consœurs par un exercice plus important du *pouvoir politique de régulation urbaine et d'expression civique des droits et des cultures*. Cela s'explique entre autres par des structures institutionnelles et de gouvernement héritées de la présence britannique (la Province est une ancienne colonie britannique d'où son nom de « British Columbia »), par une attention portée à la qualité urbaine de cette ville de villégiature et par son ouverture rapide à l'immigration asiatique. En ce sens, la fabrique de la ville de Vancouver ne peut être totalement assimilée à celles des villes nord-américaines.

La troisième clé d'analyse de la trajectoire de développement de Vancouver se situe, selon Hutton, dans son inscription progressive dans un réseau de villes globales. Ce qui est mis en évidence, dans ce cas, c'est moins la manière dont la transformation des activités économiques et des échanges mondiaux modifient la structure urbaine et l'activité des villes (première phase de mondialisation), que la façon dont les villes elles-mêmes transforment le monde économique et la société dans lesquels nous vivons (deuxième phase de mondialisation). Cette distinction différencie, d'ailleurs selon certains auteurs (Ghorra-Gobin, 2007), les villes « globales » issues de la globalisation économique, des villes « mondiales » intervenant dans le renouvellement de la régulation institutionnelle et culturelle mondiale (négociations internationales sur le climat, innovations architecturales et urbanistiques, mouvements sociaux, écologistes et artistiques...). Ce renversement de perspective apparaît chez bon nombre d'auteurs américains. Il a tout d'abord été mis en évidence par des chercheurs tels que Saskia Sassen et Manuel Castells qui ont montré que l'intensité des échanges commerciaux, de biens et de marchandises, mais aussi de connaissances et d'échanges culturels interurbains révélait une hiérarchie entre les plus grandes métropoles qui prenaient les commandes de la mondialisation et généraient un nouvel ordre économique. Puis, les recherches menées sur la « ville créative » de Richard Florida ont montré que ce pouvoir économique des métropoles ne résidait pas uniquement dans les stratégies des grands groupes d'affaires et les investissements publics dans les grandes infrastructures, mais aussi dans l'activité des élites impliquées dans les métiers du design et de la création. La ville, par son pouvoir d'attraction des intelligentsias qui sont à même de faire évoluer les structures économiques et sociales, constitue un vecteur puissant d'évolution des sociétés.

Les « villes mondiales » ne deviendraient pas uniquement le réceptacle de la globalisation

économique mais le creuset et le vivier par lesquels se construisent d'autres sociétés urbaines. D'où l'importance des réseaux de villes par lesquels se structurent les liens financiers mondiaux, les cercles d'affaires internationaux, mais aussi les mouvements civiques autour des causes urbanistiques, sociales et écologiques, telle l'alliance des villes en faveur de la lutte contre le changement climatique. Les réseaux de villes peuvent ainsi être à l'initiative d'autres modèles de développement qui peuvent trouver à se propager.

Ces thèses selon lesquelles la ville devient le lieu du renouvellement des mutations économiques, sociales et urbaines qui se propagent à des échelles plus larges, le centre de la naissance des mouvements politiques et sociaux défendant des causes écologiques, mais aussi humanistes et communautaristes, le levier de propagation d'une autre économie et de nouveaux modes de vie ont été particulièrement bien explicitées par Jeb Brugmann dans son dernier ouvrage intitulé « Welcome to the urban revolution » paru en 2009. La mondialisation n'est pas uniquement apparentée à la globalisation économique, mais à une interdépendance accrue entre les transformations politiques et culturelles des villes et des mouvements sociaux qui s'y déploient, en somme à un cosmopolitisme en émergence (U. Beck, 2001).

Aussi les trajectoires de développement des grandes villes nord-américaines se caractérisent par :

- leur inscription dans des échanges internationaux de marchandises, de services aux entreprises et d'activités de la finance,
- l'attraction de cols blancs impliqués dans les métiers de la création, de la R&D et de la financiarisation induisant une reconfiguration urbaine et spatiale des villes,
- l'implication des coalitions d'intérêt (politique et économique) dans le renouvellement urbain des villes,
- leur inscription dans un réseau de villes globales et mondiales intervenant dans la régulation de l'économie, mais aussi dans la régulation institutionnelle des crises planétaires (changement climatiques...) et l'émergence d'un cosmopolitisme « spontané » (U. Beck, 2001).

Vancouver est d'une certaine façon une illustration de cette trajectoire. La ville a tout d'abord été le centre d'échanges de marchandises, puis d'afflux de capitaux et de populations en provenance d'Asie. Son cadre de vie agréable, entre la mer et la montagne, et sa position géostratégique, sur l'axe Pacific Rim, lui ont permis d'attirer des « classes créatives » qui ont contribué au processus de tertiarisation et de métropolisation. Les forces politiques et économiques qui ont favorisé son développement se sont regroupées autour de coalitions d'intérêts. Ces coalitions ont été favorables à la mise en œuvre de réformes urbaines et de stratégies de croissance régionale visant à sauvegarder les centralités urbaines pour vitaliser les lieux d'affaire et d'innovation, et à préserver les zones écologiques participant de l'attractivité du territoire urbanisé. La ville s'est ensuite positionnée au centre d'un carrefour de débats, lui permettant d'être à la pointe des idées novatrices dans l'urbanisme, l'écologie et les métiers du design. Elle a été un lieu d'application des thèses du New Urbanism et de l'écologie urbaine à travers l'idéal de la ville écologique, l'un des terrains d'expérimentation des initiatives civiques et citoyennes dans le renouvellement urbain et des initiatives de planification intégrée urbanisme-transport. Cette trajectoire relève de la capacité à renouveler de concert les conceptions urbaines et écologiques de la ville et les démarches proactives censées les promouvoir. C'est en ce sens que l'exemple de Vancouver est enrichissant pour

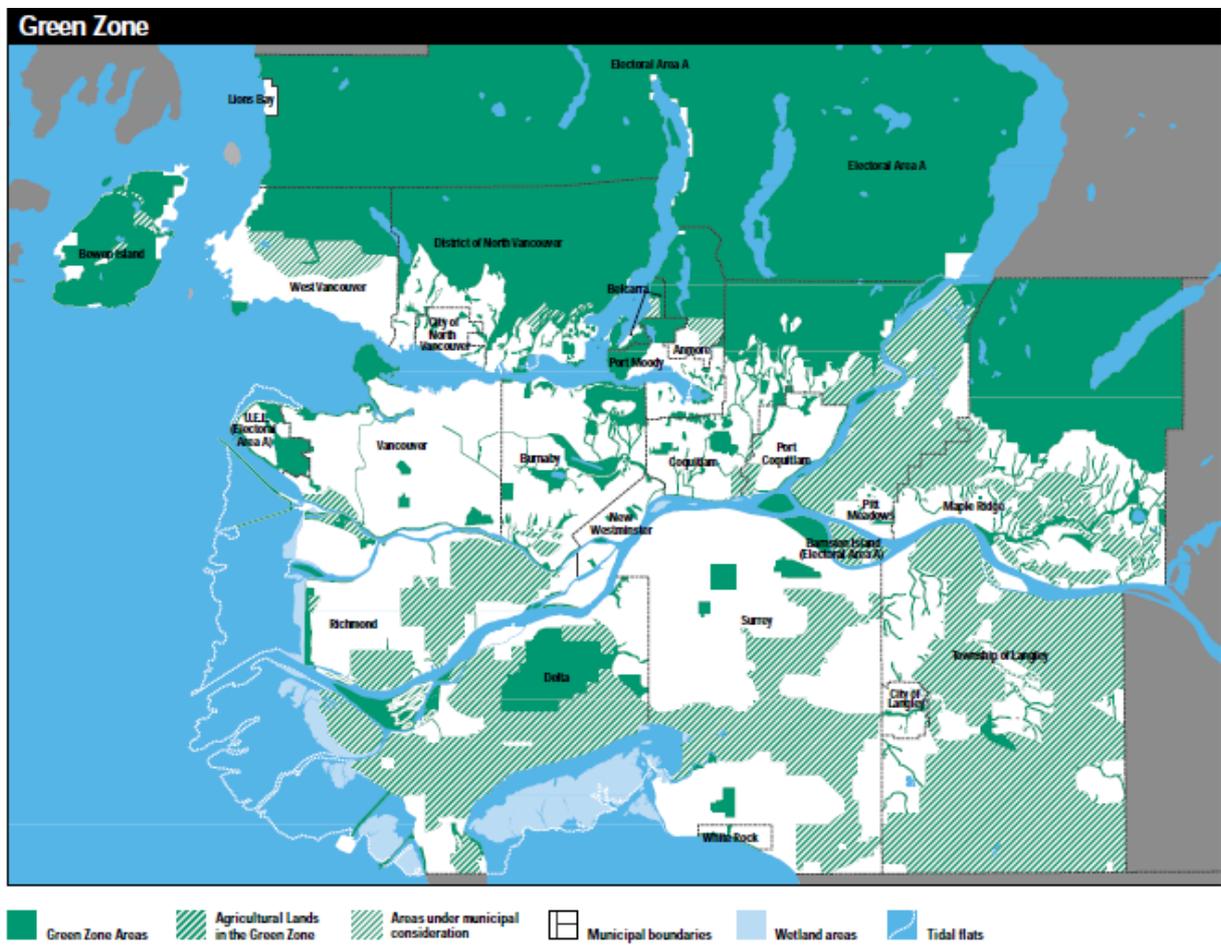
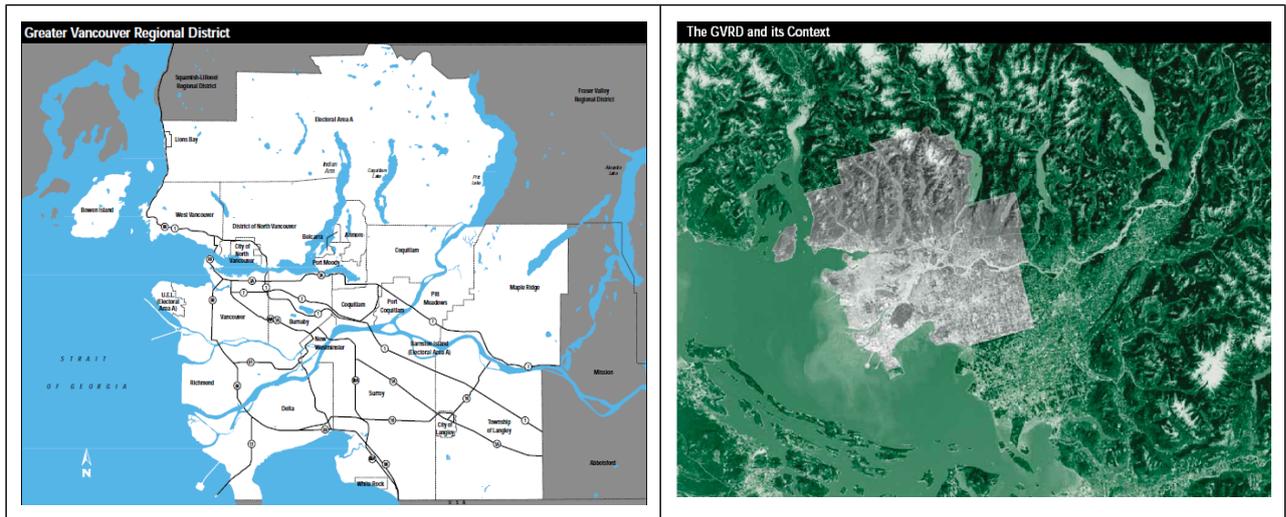
l'expérience.

LXV- Caractéristiques de l'urbanisation au Canada et prise de conscience d'une préservation de l'intégrité environnementale

D'après des études comparatives sur l'urbanisation nord-américaine, les agglomérations canadiennes connaîtraient des caractéristiques de développement similaires à celles des agglomérations américaines, bien qu'avec retard et d'ampleur moindre. En effet, l'étalement des villes canadiennes ne cesse de progresser avec en corolaire une forte dépendance à l'automobile. De plus, le phénomène des grandes surfaces commerciales et des « *power centers* » se poursuit (Cloutier, 2005). Enfin, les banlieues des premières couronnes, datant des années 1960, se dégradent et devraient être rénovées avant d'éviter qu'elles ne perdent de leur valeur⁷⁹ (Fortin et al., 2003). Et l'attrait des nouveaux développements périphériques et de leurs maisons neuves reste fort pour les jeunes familles. L'étalement urbain a donc de beaux jours devant lui, si les tissus urbains et périurbains existants ne sont pas revitalisés (Filion, 2004 ; Fortin et al., 2002 ; Tomalty, 1997).

Au Canada, les conséquences néfastes de cette urbanisation sur l'intégrité environnementale seraient perçues de façon plus prégnante qu'aux Etats-Unis. Cela tient à plusieurs raisons. D'une part, l'urbanisation à grande échelle de régions métropolitaines ne concerne que quelques grandes villes : Toronto, Montréal, Calgary et plus récemment Vancouver. Le reste du territoire est, à quelques exceptions près, préservé de toute urbanisation et possède une grande valeur écologique : forêts, lacs, fleuves, montagnes, mers. La région urbaine de Vancouver qui ne représente que 2 % du territoire de la province de Colombie-Britannique concentre plus de 50% de ses habitants. Comme le souligne Nicolas Buchoud (2008) « la vraie question est celle de la place des espaces urbanisés dans les milieux naturels et non l'inverse ». Ainsi, ces espaces métropolitains entretiennent un rapport très fort avec leur environnement naturel. D'autre part, les agglomérations canadiennes ont connu, depuis les années 1960, une croissance urbaine et économique sans précédent. La ville de Vancouver a vu sa population augmenter de près de 50 % entre 1961 et 2006, passant ainsi de 385 000 à près de 580 000 habitants. Quant au district du Grand Vancouver, territoire intercommunal de 22 municipalités correspondant à celui de la région urbaine, sa population a doublé de 1 million d'habitants en 1960 à 2 millions en 2000 et pourrait atteindre 3 millions d'habitants d'ici 2021. La concentration de la population et des activités sur quelques territoires qui ont connu une intense et rapide urbanisation a plus révélé qu'ailleurs la nécessité de préserver l'intégrité de l'environnement.

79 Fortin A., Bedard M., 2003, Citadins et Banlieusards. Représentations, Pratiques et Identités, *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 12, et FORTIN, Andrée et al. (dir.) (2002) *La banlieue revisitée*. Québec, Nota Bene.



Outre l'intensité et la rapidité de l'extension urbaine, c'est la manière dont l'urbanisation s'est opérée, au centre mais aussi à la périphérie des agglomérations, qui a fait prendre conscience de son impact néfaste sur la dégradation des ressources naturelles et la qualité des milieux de vie. A partir de la fin des années 1960, les périphéries des agglomérations canadiennes connaissent les mêmes développements suburbains et périurbains que leurs consœurs

américaines. Vancouver ne fait pas exception même si ce phénomène a pris de l'ampleur dix ans plus tard. Ainsi, *entre 1971 et 1981, la population de la ville-centre a diminué au profit de celle du district régional du Grand Vancouver (dénommé la Métro)*. Le centre ville a connu un déclin d'attractivité résidentielle et d'activité économique, mise à part dans trois activités principales : la logistique portuaire, le port étant devenu l'une des principales portes nord-américaines acheminant les produits d'Asie, l'activité commerciale et le centre d'affaires du downtown. Entre 1971 et 1981, le nombre *d'emplois de la ville-centre a progressé mais moins vite que dans le reste du district* qui est devenu le principal pourvoyeur d'emplois (voir tableaux ci-dessous). Les espaces résidentiels suburbains au sud de la ville-centre ayant une densité inférieure à 50 habitants à l'hectare ont été construits sur de larges parcelles laissant place à des maisons unifamiliales (voir Annexe I), tandis que les espaces périurbains périphériques ont progressivement grignoté les terres agricoles et les espaces naturels à forte valeur écologique. Entre 1980 et 1987, 750 hectares de terres agricoles maraichères situées dans la vallée du fleuve Fraser ont été urbanisés et industrialisés, révélant l'opposition existante à cette époque entre le développement économique et la protection de l'environnement.

City of Vancouver's Population Change: 1961 to 2006

Year	Population (census count)*	Change in population from 5 years prior	Percentage Change in population from 5 years prior
1961	384,522	18,678	5.10%
1966	410,375	25,853	6.70%
1971	426,260	15,885	3.90%
1976	409,734	-16,526	-3.90%
1981	414,280	4,546	1.10%
1986	432,385	18,105	4.40%
1991	471,844	39,459	9.10%
1996	514,008	42,164	8.90%

6			
2001	545,671	31,663	6.20%
2006	578,041	32,370	5.90%

Source: Statistics Canada, Census Data

City and region of Vancouver's Job Change: 1971 to 2006

Year	City of Vancouver Jobs	Rest of Metro Vancouver Jobs	TOTAL JOBS IN THE REGION
1971	223,000	172,000	395,000
1976	258,900	257,700	516,600
1981	294,900	343,300	638,200
1986	308,200	415,100	723,300
1991	321,400	487,000	808,400
1996	341,500	578,100	919,600
2001	348,000	659,200	1,007,200
2006	378,000	737,800	1,115,800

Source: Statistics Canada, Census Data

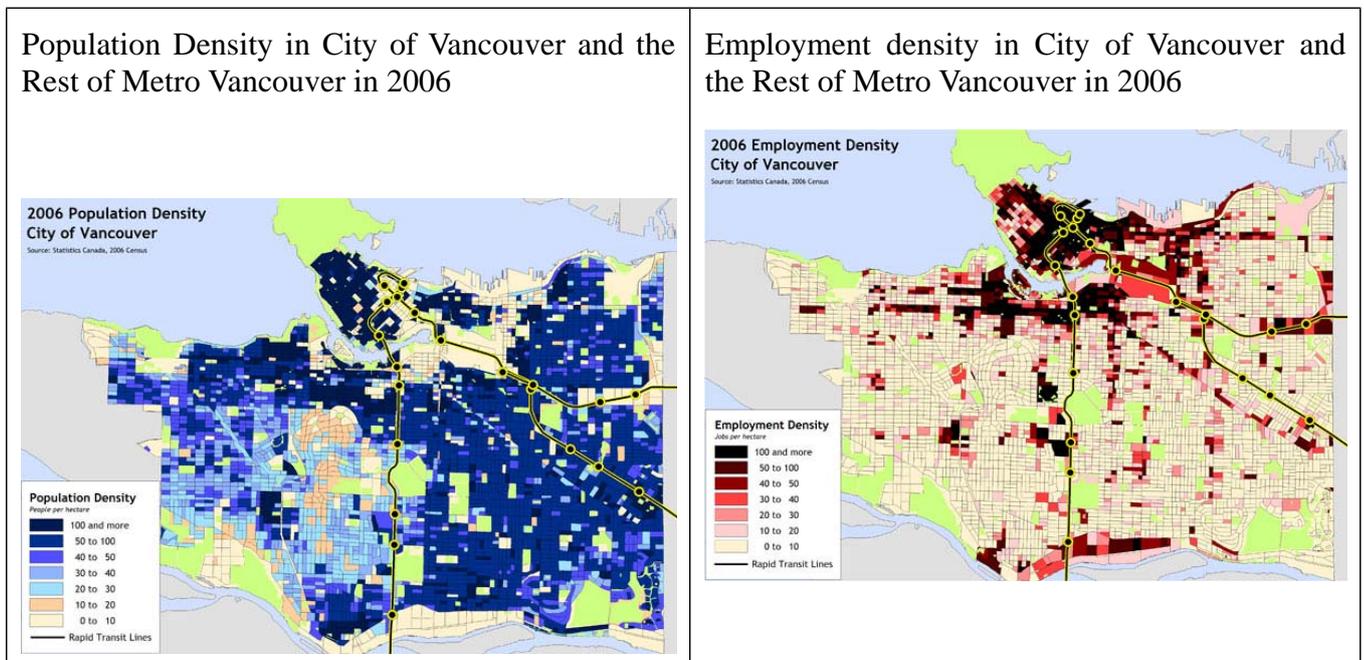
L'image ci-dessous représente bien ces trois facteurs de rupture dans le processus

d'urbanisation de la décennie 1971-81 : un downtown qui s'étend au-delà de la péninsule portuaire et d'affaire, une suburbanisation de maisons individuelles dans le prolongement des grandes avenues commerciales au sud et à l'Est, et un grignotage de la zone côtière et des espaces à valeur écologique entre mer et montagne.



Source: web site of Vancouver city, <http://vancouver.ca/>

Les cartes de densité de population et d'emploi, en 2006, reflètent plus précisément cette image. L'urbanisation s'étend au Sud-ouest, mais avec des densités de populations inférieures à 50 habitants à l'hectare et au Sud-est avec des densités comprises entre 50 et 100 habitants à l'hectare. De plus, les densités d'emplois sont plus importantes le long des axes d'autoroutes que de transports collectifs. Par contre, ces transports permettent de connecter la ville-centre aux villes ou zones d'activités situées à une vingtaine de kilomètres. De plus, la mixité fonctionnelle est faible en dehors de la ville-centre puisque les suburbs résidentiels comptent une densité d'emploi inférieure à 30 emplois à l'hectare.



Source: Statistics Canada, adapted from 2006 Census

Cette rupture dans la trajectoire d'urbanisation dans un pays très sensibilisé à la valeur

écologique du territoire a fait prendre conscience, plus qu'ailleurs, des dégâts engendrés par un développement urbain fortement consommateur d'espaces, de ressources et de réseaux.

Dans ce contexte, les enjeux et les défis de développement à l'échelle du Grand Vancouver, dès les années 1980, sont les suivants :

- Limiter l'étalement urbain pour préserver l'environnement : protéger des zones agricoles et d'intérêts écologiques et limiter les ponctions de ressources et rejets de déchets et de pollution) ;
- Régénérer les quartiers d'entrepôt et de petites industries bordant le centre-ville et les proches banlieues ;
- Redonner de l'attractivité urbaine (espaces publics, aménités culturelles et de loisirs) à la ville centre pour éviter la suburbanisation des classes moyennes et supérieures : faire de la ville un lieu de vie et maintenir une activité économique diversifiée en ville-centre (commerce, affaire, services et activités culturelles) ;
- Recréer des centralités urbaines au sein de l'agglomération ;
- Mieux articuler l'urbanisation à la desserte en transport collectif, notamment en concentrant des fonctions urbaines mixtes autour des lignes de transport collectif, afin de contrebalancer les effets du zoning multipliant les déplacements quotidiens en voiture et la dépendance à l'automobile ; éviter le développement des zones d'activités majoritairement le long des artères des routes et des axes autoroutiers ;
- Mettre en œuvre les conditions qui favorisent l'intégration urbaine des populations immigrées en provenance de l'Asie et l'accès au logement des populations les plus défavorisées, du fait du caractère inflationniste des marchés fonciers et immobiliers dus à la métropolisation.

LXVI- Genèse et concrétisation des approches du développement urbain durable au Canada et à Vancouver

LXVII- A l'origine des conceptions du développement durable : des fondements philosophiques et des courants de pensée environnementaliste

LXVIII- Les apports de la philosophie anglo-saxonne de l'environnement

Au XVIII^e siècle, dans la philosophie anglo-saxonne, la nature n'est plus considérée comme une force extérieure associée à des phénomènes transcendants qui s'imposeraient à l'homme et qu'il conviendrait d'analyser et de domestiquer pour s'en préserver. Par cette démythification, la philosophie anglo-saxonne met en exergue, à travers l'idée de Nature, le rapport pragmatique et sensible que l'homme entretient au monde qui l'environne. Le terme de nature en anglais a d'ailleurs un sens plus large et polysémique que celui utilisé en français. La nature englobe le rapport que l'être humain entretient au monde vivant, mais

aussi au monde artificiel et patrimonial créé par lui au fil des siècles.

Au XIX^e siècle, alors que le vieux continent européen cherche à comprendre les lois physiques de la nature pour la dominer⁸⁰, les nouveaux colons du continent nord-américain restent stupéfaits par la *wilderness*, l'immensité de la nature associée à la conquête d'un nouveau monde (Dalsuet, A, 2010). Dès l'Indépendance de 1786, les Américains perçoivent l'enjeu identitaire que représente pour eux la nature : vivre en bonne harmonie avec elle est la condition pour avancer dans l'édification d'une identité et d'une société. A la différence des européens qui fondent le rapport à la nature d'une manière solitaire, méditative et nostalgique, les américains au XIX^e siècle sont amenés à s'approprier la nature, à composer avec elle, pour bâtir leur devenir collectif. Si les européens héritiers de la philosophie des lumières et de la constitution de la citoyenneté peuvent maintenir une relation d'extériorité à la nature, les colons américains ne peuvent éviter de se confronter à elle pour constituer leur société⁸¹. Ce rapport à la nature à travers lequel l'homme peut bâtir son avenir sur un continent nouveau imprègne la philosophie anglo-saxonne américaine de l'environnement.

On retrouve des conditions analogues d'émergence d'une philosophie de l'environnement sur des continents, tel que la Scandinavie, qui se sont urbanisés très tard et où l'homme a du vivre pendant de nombreux siècles en lien direct avec la nature. Des philosophes scandinaves de l'environnement, tel Arne Naess, ont exprimé des thèses analogues vis-à-vis de la nature : *« plus notre conscience de faire partie de la nature est profonde, plus nous pouvons pleinement exister en ayant juste un profond respect pour elle. Les parties de la nature sont des parties de nous-mêmes. Nous ne pouvons pas exister séparé d'elles sans bloquer notre réalisation de Soi, ni les détruire si nous voulons exister pleinement. Nous devons concevoir les besoins vitaux des écosystèmes et des autres espèces comme nos propres besoins »*⁸².

Le maintien d'un rapport harmonieux avec la nature renvoie donc à l'un des fragments constitutif de l'identité humaine : « l'homme, ayant perdu une certaine immédiateté à la nature, se serait aussi dénaturé ; plus encore que le devenir de la nature, c'est l'évolution de l'homme qui est au cœur du problème » (Dalsuet, A, 2010, p.12). Dans les philosophies américaines et scandinaves de l'environnement, l'homme et la nature seraient ainsi liés par une communauté de destin. De ce fait, l'opposition entre l'homme, la nature et la société est moins présente que sur le vieux continent européen.

Selon Lionel Charles, dans la philosophie anglo-saxonne américaine, la notion d'environnement ressort d'un rapport au monde dont le caractère général porte à la fois une forte charge subjective (la relation, la réflexivité) et l'empreinte non moins nette du réalisme, dans l'affirmation pragmatique d'un être dans le monde. Ainsi, la conception de l'environnement développée par Dewey ou Mead associe environnement physique et social : elle ne les oppose nullement⁸³. De même selon Jacques Theys⁸⁴, aux USA, « à la fin des

80 Le fait de vouloir donner à la nature un caractère objectivable (par des lois physiques...) dans l'objectif de la dominer, conduirait progressivement l'homme à s'en exclure et à s'en écarter selon les philosophes anglo-saxons de l'environnement.

81 Dalsuet, A., 2010, *Philosophie et écologie*, Editions Gallimard, 224 pages, Paris.

82 Naess, A., 2008, *Écologie, communauté et style de vie*, collection « dehors », Editions MF pour la traduction française, p. 34-35. Pour l'édition originale : *Ecology, community and lifestyle*, traduit du norvégien et édité par David Rothenberg, 1989. Rappelons que Naess est l'un des pères fondateurs du mouvement de l'écologie profonde.

83 Charles L., 2007, « Pragmatisme et environnement », *L'émergence des cosmopolitiques*, collection Recherches, Editions La Découverte, 387 pages, Paris

84 Theys J., 2010, « Trois conceptions irréductibles de l'environnement », in Coutard O. et Lévy J-P, *Écologies urbaines*, Anthropos, Economica, 2010.

années 1950, la notion d'environnement englobait à la fois le milieu physique et le milieu social et était surtout employée par les professionnels de la planification urbaine pour désigner l'ensemble des dimensions non techniques liées à la structuration ou à l'aménagement des grandes villes ».

Dans la philosophie de l'environnement anglo-saxonne, il existe une relation d'interaction entre l'homme et la nature qui permet à l'individu de se situer dans le monde, dans le rapport à l'Autre. Ainsi, le rapport à l'environnement conditionne le regard que la société porte sur elle-même et son devenir. Préserver l'environnement devient un élément pour préserver le rapport à soi et les liens qui unissent les individus à leur environnement physique et social. *La sauvegarde d'un rapport harmonieux à ce qui nous environne est l'un des fragments constitutif de la qualité de vie de l'individu et de la société.* Dans cette philosophie, la préservation de l'intégrité environnementale contribue donc au bien être et au caractère vivable des milieux de vie et ouvre ainsi la réflexion sur la *Livability*.

LXIX- L'idéal de la ville écologique au Canada

Au Canada, la philosophie anglo-saxonne de l'environnement a influencé la pensée sur la ville écologique en termes de *livability*. C'est cette pensée qui a nourri les politiques développées à Vancouver. Selon *l'idéal de la ville écologique*, c'est en maintenant un rapport d'harmonie de l'homme à son environnement (urbain ou naturel) et en responsabilisant l'être humain sur le maintien des capacités écologiques des milieux, qu'il sera possible de sauvegarder une qualité de vie et un « sens de la communauté ».

Au Canada, *l'idéal de la ville écologique* renvoie à quatre idéaux majeurs (Sénécal, 1996) :

- l'idéal de la qualité de vie,
- l'idéal de la communauté vivable,
- l'idéal de la démocratie écologique,
- l'idéal de la compacité.

L'idéal de la qualité de vie est fondé sur la sauvegarde d'un rapport de l'homme à la nature et la renaissance urbaine de liens de proximité au fondement de la vie en ville⁸⁵. Face à la figure monumentale, tentaculaire et étalée de la ville nord-américaine, il s'agit de re-naturaliser la ville et de l'humaniser par un aménagement paysager et urbain plus convivial, mais aussi de retrouver un « mieux être collectif » par des réseaux de voisinage, la densité résidentielle et l'accès aux services. L'idéal de la communauté vivable (*sustainable community*) est fondé sur la responsabilisation de la communauté vis-à-vis des enjeux de protection de l'environnement. Ce qui fait sens pour une communauté, c'est la défense d'une cause commune. La communauté deviendrait garante, par son action et ses valeurs, de la protection et de la qualité des milieux de vie. L'idéal de la démocratie écologique découle des deux idéaux précédents. Pour transcender les intérêts individuels et défendre des idéaux collectifs tels que le maintien des potentiels écologiques et le respect des besoins des générations futures, la communauté ne peut que fonctionner sur le principe de la démocratie locale fondée sur l'empowerment. L'idéal du retour à la compacité prend sens par rapport à l'évolution des agglomérations canadiennes. A partir des années 1970, celles-ci sont confrontées à un étalement urbain qui ponctionne les ressources naturelles et conduit à un délaissement des centres villes. **La généralisation progressive de la vie périurbaine, dans la pensée canadienne, est considérée comme un facteur qui nuit, à la fois, à la préservation de l'écosystème et à l'habitabilité de la ville.** Dans ces conditions, la compacité et la poly-centralité au sein des agglomérations sont envisagées comme la solution pour conserver des franges agricoles ou des espaces naturels et maintenir une vie sociale en milieu urbain (un « sens de la communauté »...). La forme urbaine compacte apparaît plus vivable sur le plan social et de la qualité de vie et plus compatible avec une préservation écologique des milieux de vie, mais aussi plus viable sur le plan économique⁸⁶.

Ces thèses ont influencé les « premières » conceptions de la durabilité urbaine au Canada qui ont été appréhendées, dans les années 1970, sous le vocable de *Livability*. La notion de

85 La défense du rapport entre l'homme, la nature et la ville implique de réintroduire la nature dans la ville, la nature étant envisagée comme un moyen d'humaniser la ville, et de préserver les espaces naturels et le monde vivant qui l'entourne de l'avancée préemptive de la ville.

86 Parce que la compacité implique moins d'investissements dans les infrastructures que les collectivités territoriales n'ont pas toujours les moyens d'entretenir....

Livability insiste sur le fait que **la renaissance des centres urbains, l'amélioration de la qualité de vie urbaine et la protection de l'écosystème naturel peuvent constituer une seule et même cause** ; ces trois aspects pouvant se nourrir les uns et les autres. C'est en ce sens que les politiques menées au Canada ont été prémonitoires et sont révélatrices des étapes qui ont marqué la constitution historique des politiques de «développement urbain durable»⁸⁷ sur le continent nord-américain.

LXX- La construction progressive des conceptions de la durabilité urbaine à partir de trois concepts clés : livability, sustainability and resiliency

Rétrospectivement, trois courants de pensée ont nourri la construction progressive des approches du développement urbain durable au Canada et particulièrement dans la région de Vancouver.

L'idéal de la ville écologique (Sénécal et ali., 2005), on vient de le voir, à travers lequel il s'agit de retrouver une harmonie ville-nature pour la mettre au service de la qualité de vie et du mieux-être collectif. Cette conception appliquée à l'aménagement des territoires conduit à entretenir la qualité des milieux de vie naturels et urbains, afin de favoriser un rapport constructif et respectueux des individus à ce qui les entourent et ainsi rendre plus convivial le lien qui unit les individus aux membres de leur société. Cet idéal selon lequel la préservation de ce qui unit l'homme à son environnement peut l'aider à bâtir des relations aux autres et une vie en société plus participative a donné lieu à des applications dans le domaine de l'urbanisme aux USA et au Canada.

La forme de la ville, la protection des écosystèmes naturels et la qualité de vie sont envisagés comme des facteurs interdépendants qui doivent trouver à se répercuter dans l'aménagement et le développement urbain⁸⁸. C'est pourquoi le concept clé de *Livability* est à l'origine des stratégies de développement urbain et territorial mises en œuvre dès les années 1970. La *Livability* est définie comme « *une qualité de vie qui ressort de l'expérience des habitants d'une ville ou d'une région urbaine. Elle tient à un milieu urbain qui contribue au bien-être des habitants, en favorisant notamment l'accès aux espaces verts et naturels, aux espaces publics comme lieux de loisir et de rencontre* »⁸⁹ (Forum urbain mondial, 2006, Vancouver). Dans ce cas, le milieu urbain n'est plus uniquement associé à un univers dommageable pour l'environnement et insécurisant pour l'homme. A condition d'en revoir l'aménagement et d'en améliorer les espaces de vie, la ville peut constituer un support aux relations de proximité et aux activités quotidiennes au fondement du lien social.

De plus, *l'analyse critique des modes d'urbanisation* empruntés au modèle nord-américain a aussi influencé les conceptions de la durabilité urbaine. L'analyse critique s'est consolidée autour des courants du *Smart growth* et du *New urbanism* qui ont démontré que l'urbanisation de type nord-américaine contribuait à la dégradation environnementale et au déclin des villes, au ralentissement de leur dynamisme économique et à la désaffection de l'urbanité. L'idée

87 Nous mettons des guillemets à l'expression puisque ce n'est qu'à partir des années 2000 que les documents du Grand Vancouver Regional District évoquent explicitement une stratégie de développement urbain durable.

88 Sénécal G., Reyburn S. et Poitras C., 2005, Métropole et développement durable : regard sur la programmation des villes canadiennes, p.p. 71-88, dans Guermond Y. et Mathieu N., 2005, *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, Cired, Ifremer, INRA.

89 *Livability* is defined as 'quality of life' as experienced by the residents within a city or region. It refers to an urban system that contributes to the well being of all its inhabitants. It is especially important to have easy access to areas with green, natural spaces, where they have a place to play and meet each other, and talk with each other in order to develop a sense of place and community (Forum urbain mondial, 2006, Vancouver).

directrice de ces deux courants étant de redonner de la valeur et de l'attrait aux villes, de réhabiliter l'idée d'une vie possible en ville, afin d'y attirer les « middle classes » et les investisseurs, pour éviter que la fracture sociale et la dégradation environnementale ne s'accroissent. Cette idée est aussi fondée à sa manière sur l'idéal suivant : c'est en reconsidérant les modes d'urbanisation et notamment en favorisant la compacité que l'on préservera mieux l'environnement, qu'on dynamisera l'économie des agglomérations et qu'on cimentera mieux socialement la société, d'où le concept de *Sustainability*⁹⁰ qui vient compléter celui de *Livability*.

Enfin, *l'approche environnementaliste* d'inspiration éco-systémique appliquée aux territoires urbanisés à de grandes échelles a aussi influencé la conception de la durabilité dans une perspective de long-terme. L'approche d'inspiration éco-systémique a eu une influence notable sur la façon d'analyser la dimension environnementale du phénomène d'urbanisation⁹¹. William Rees, le père fondateur du concept d'*empreinte écologique*, figure incontestée de l'Université de British Columbia (l'UBC) située à une vingtaine de kilomètres du centre ville de Vancouver, a, dès les années 1980, consolidé ses thèses sur la capacité maximum de charge et les nuisances (*load capacity*) que la consommation des ressources et les rejets de déchets produits par l'activité humaine peuvent faire supporter à un écosystème⁹². Ces thèses issues de l'écologie humaine ont été progressivement appliquées à l'analyse de l'urbanisation des villes.

Le concept d'empreinte écologique a eu une vertu pédagogique : il a permis de montrer que le mode d'urbanisation emprunté au modèle nord-américain ponctionnait les ressources de territoires situés de plus en plus loin de la ville et nuisait à leurs capacités de subsistance⁹³. Pour la région urbaine de Vancouver, W. Rees a calculé que celle-ci s'approprie ailleurs la capacité productive de terres dont la superficie est 22 fois supérieure à la sienne pour subvenir à ses besoins « anthropiques » alimentaires et en matières (bois, combustibles, énergie...), tandis que Los Angeles 25 fois. En d'autres termes, si ce modèle de développement était diffusé à l'ensemble des villes de la planète, il ponctionnerait 22 fois les ressources disponibles de l'écosystème. Cette approche situe ainsi les problèmes de dégradation des ressources dans une perspective d'*équité territoriale*, puisque le mode de développement d'un territoire est considéré comme affectant les conditions de survie d'un autre territoire, en somme son « *intégrité environnementale* ».

90 La notion de sustainability est définie ainsi dans les documents du forum urbain mondial qui s'est tenu à Vancouver : « the sustainability seeks to minimize the negative effects of development while maximizing quality of life, social equity and environmental integrity. The city should be attractive, environment-friendly, safe not only for people who earn money there and live outside in the suburbs and in the surrounding communities.

91 Le dernier ouvrage de référence sur la question « *cities as sustainable ecosystems : principles and practices* » coordonné par Peter Newman and Isabella Jennings date de 2008.

92 Le concept d'empreinte écologique (*ecological footprint*) à l'origine vise à estimer la surface de sol et d'eau requise pour produire durablement toutes les ressources nécessaires à la survie d'une population et d'une économie donnée in : Rees W and Wackernagel M., 1996, Urban ecological footprints: why cities cannot be sustainable and why they are a key to sustainability, *Environment impact assess revue*, Elsevier Science Inc., 16: 223-248, "It should be possible to estimate the area of land/water required to produce sustainably the quantity of any resources used by a defined population or economy.... We call this area the population's true ecological footprint" (page 227).

93 Ainsi, selon le forum mondial urbain qui s'est tenu, en 2006, à Vancouver, les défis de durabilité pour le Canada sont explicités de la façon suivante : « *the concentration of population and economic activity in cities and their hinterland presents ideal conditions for environmental degradation and a diminished quality of life. Many cities in Canada exert a significant impact on natural environment. Their economies, transportation systems and residents depend upon a cheap and reliable supply of energy sources, food, and raw materials imported from their hinterlands and beyond. Thus, the environmental impacts of cities extend beyond their political boundaries. These impacts, called the ecological footprint, can upset the ecological balance in rural and natural areas and can have global consequences*» (Forum urbain mondial de 2006, *The Planning City*, Vancouver working group discussion paper, page 5, disponible sur Site internet <http://www.deo.gc.ca/images/content/4850c-fra.pdf>).

Plus récemment, l'approche éco-systémique s'est penchée sur la problématique de la *résilience*. Il s'agit de faire le lien entre l'occupation du sol et la ponction des ressources limitées de la biosphère, plus largement entre les modes de vie et d'activité et l'inéquité dans l'utilisation-dégradation des ressources, afin d'envisager des capacités d'adaptation de la ville aux dérèglements climatiques et aux événements extrêmes difficiles à anticiper⁹⁴.

LXXI- Sens et dimensions de la durabilité urbaine

En fait, ces trois notions clés de *livability*, de *sustainability* et de *resiliency* issues de plusieurs courants de pensée à l'entrecroisement de l'idéal de la ville écologique, des thèses environnementalistes et d'une analyse critique des trajectoires d'urbanisation ont contribué à définir progressivement les conceptions et les politiques de développement urbain durable à Vancouver. Il est important de souligner que *ces trois notions ne sont pas interchangeables mais bien complémentaires*. **En effet, une ville peut être « vivable mais non soutenable », elle peut être « résiliente mais pas agréable à vivre » : toute la difficulté est qu'une ville agréable à vivre soit en même temps soutenable et résiliente et c'est là l'enjeu des politiques de développement urbain durable.**

Cette approche conduit à une **définition originale de la ville durable** par rapport à celle en vogue sur le continent européen. La ville durable est une ville qui arrive à améliorer son habitabilité et son urbanité, à devenir agréable à vivre, tout en n'évinçant pas la majeure partie des plus pauvres et des classes moyennes des centralités urbaines réhabilitées et tout en développant une capacité d'adaptation lui permettant de limiter sa vulnérabilité aux événements extrêmes (climatiques...) et aux changements environnementaux de long terme.

A travers ces trois notions, la question de la durabilité urbaine se pose en ces termes :

- concilier *livability* et *sustainability* : comment faire en sorte que les mesures prises pour rendre la ville plus agréable à vivre, la doter d'une qualité de vie et d'espaces urbains attractifs n'aillent à l'encontre ni de ses finalités sociales, puisqu'une requalification urbaine conduit souvent à un renchérissement immobilier et foncier, ni de ses finalités environnementales puisque la recherche d'une proximité à la nature tend à reporter la périurbanisation plus loin, si la croissance démographique est importante ? Ainsi, comment rendre une ville plus agréable à vivre sans accroître les inégalités sociales d'accès aux aménités (urbaines et environnementales) ?

- concilier *livability*, *sustainability* et *resiliency* : comment une ville qui serait plus habitable et soutenable (plus solidaire et moins génératrice de dégradation environnementale) peut-elle aussi devenir plus résiliente ? Ainsi, comment une ville plus respectueuse de l'environnement et de l'urbanité peut-elle être plus intégratrice de la diversité des populations et peut-elle mieux s'adapter aux catastrophes ou événements climatiques et répondre aux crises qui la traversent ? Enfin, comment fonder la durabilité non pas uniquement à l'échelle de la ville mais des territoires qu'elle impacte, notamment à l'échelle large des régions urbaines, sans aggraver l'exploitation des ressources d'autres territoires et les conséquences globales sur l'écosphère du fonctionnement éco-systémique des territoires urbanisés ?

94 The *resiliency* focuses on the region's ability to enhance the collective capacity of individuals and institutions to respond to and to influence the course of economic, social and environmental change even in the face of unexpected events. http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_resilient_city.pdf (Forum urbain mondial, 2006, Vancouver).

LXXII- Une conception de la durabilité soutenue par une mobilisation de l'action

Ces questions sont celles traitées à Vancouver au titre de la durabilité urbaine. Cette conception de la durabilité met ainsi l'accent sur les contradictions existantes entre ces finalités attachées à la ville du XXI^e siècle (livability, sustainability and resiliency), plutôt qu'entre les dimensions du développement (sociétales, économiques et environnementales) dont de nombreux écrits ont montré qu'elles sont difficilement conciliables.

En fait, ces trois notions clés de durabilité ont constitué des éléments structurant l'action des collectivités territoriales de la région urbaine de Vancouver à des périodes historiques correspondantes à des changements dans les modes de gouvernance et de mobilisation de l'action collective comme le montre le tableau de la page suivante. En ce sens, la *scission entre les catégories de pensée et les catégories d'action présidant à la construction progressive des démarches de développement durable est moins nette qu'ailleurs*. Il y a bien eu une *évolution corrélative des conceptions de la durabilité et de ses conditions de mise en œuvre* (voir pages suivantes). C'est là que réside l'exemplarité des démarches de développement urbain durable à Vancouver qui se sont construites pendant une période de quatre décennies (voir tableau ci-dessous).

Vancouver se distingue ainsi par une aptitude à capitaliser des courants de pensée d'origine environnementaliste et urbaine, à les enrichir mutuellement pour renouveler les modes d'action et de fabrique de la ville. L'exemplarité des démarches menées à Vancouver réside dans le renouvellement des dispositifs de design urbain et de planification territoriale qui ont permis de concrétiser la mise en œuvre de ces thèses d'« écologie urbaine » dans la fabrique de la ville et de ses territoires agglomérés.

La construction progressive des conceptions et des politiques de développement urbain durable : une rétrospective de 40 ans pour Vancouver

ACTIVITY	PERIOD	THEME	FIELDS AND LEVERS OF ACTION
Various Livable Region Programs and Activities	1970-1983	Livability	Extensive consultations and the introduction of a participatory planning process throughout the region Public protests stop construction of a freeway into the core of Vancouver Hosting of Habitat Conference in 1976 highlights region's innovation
The Dark Ages of Planning in British Columbia	1983 -1989	Economic Restraint and Less Government	Province amended Municipal Act to eliminate regional planning as a statutory function. Inter-municipal planning activities were voluntarily undertaken under the guise of development services, until 1989 when permission for development services as a regional mandate was granted.
Choosing Our Future	1989-1996	Livability	Planning was restored and consultations were undertaken (Choosing our Future) to develop a forward looking document in keeping with the Brundtland Commission. 'Creating Our Future' document adopted in 1990 with updates in 1993 and 1996. Regional growth strategies were mandated in 1995.
Livable Region Strategic Plan (LRSP)	1996 – present	Livability	Land use and growth management Strategies: <ul style="list-style-type: none"> • Protect the green zone • Build complete communities • Achieve a compact metropolitan region • Increase transportation choice
Sustainable Region Initiative (SRI)	2001 – present	Livability Sustainability	An integrated urban system Social, environmental and economic dimensions
Cities PLUS – Cities Planning for Long-term Urban Sustainability	2001 – 2003 - present	Livability Sustainability Resiliency	Temporal dimension – future generations Adaptability to dynamic long-term trends Multi-stakeholder process Adaptive Management framework 8 Catalyst Strategies

Source: The International Centre for Sustainable Cities, 2006, The Livable City, Forum Urbain Mondial, Vancouver, page 8.

http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_livable_city.pdf

LXXIII- La concrétisation des politiques de développement urbain durable au Canada et à Vancouver

La concrétisation progressive des politiques de développement urbain durable s'est faite en associant ces trois concepts de *Livability*, *sustainability* et *resiliency* à des transformations dans les modes de gouvernance, de planification, de prospective territoriale et de mobilisation de l'action collective.

Quatre grandes périodes historiques ont marqué l'évolution corrélative des conceptions et des démarches mises en œuvre⁹⁵ :

- dans *la décennie 1960, le district régional du Grand Vancouver* est créé dans l'objectif, d'une part, de limiter la consommation des sols et de protéger les terres agricoles et, d'autre part, de gérer de façon mutualisée l'utilisation des ressources (eau, énergie...), des déchets et pollutions ;
- dès *les années 1980, des projets d'aménagement urbain intégrant les principes du New Urbanism* sont réalisés pour redonner vie aux centralités urbaines et faire de la ville un lieu de vie ; ces projets de renouvellement urbain sont organisés selon un processus participatif associant urbanistes, experts, habitants et associations ;
- dans *les années 1990, des stratégies de croissance métropolitaine fortement inspirée des théories du Smart Growth* privilégient un développement plus compact de pôles urbains reliés par des transports collectifs ; ces stratégies sont élaborées grâce à la participation des représentants des territoires (coalitions d'intérêts, acteurs économiques, politiques, associatifs...) dont les échanges contribuent à créer une vision future du devenir du territoire du Grand Vancouver ;
- à *partir des années 2000*, la prise de conscience du changement climatique et des vulnérabilités qu'il engendre sur les territoires urbanisés amène à envisager *des politiques d'adaptation de long terme visant à défendre la résilience des territoires* ; ces politiques d'adaptation sont élaborées grâce à une prospective territoriale et de larges consultations d'experts et de chercheurs visant à construire corrélativement les instruments d'analyse et les pistes d'action permettant de limiter la contribution des villes au changement climatique et de se prémunir contre l'impact de ce changement sur la vulnérabilité des villes et de leurs habitants.

Ces quatre phases de construction progressive d'une démarche de développement urbain durable aux différentes échelles des quartiers, des villes et du district régional vont être à présent analysées.

⁹⁵ Ce découpage en quatre périodes historiques relève dans la réalité de processus plus imbriqués. Mais nous avons fait le choix de le présenter ainsi à des fins d'explication et de clarté dans l'exposition.

LXXIV- Une politique environnementale qui limite la consommation excessive du sol et la dégradation de l'écosystème

Années 1960 et 1970 : une prise de conscience des atteintes environnementales de l'urbanisation diffuse

A partir des années 1960, on commence à prendre conscience des atteintes environnementales générées par la croissance démographique et l'urbanisation diffuse dans une agglomération réputée pour son héritage écologique au fondement de son attractivité. Située entre mer et montagne, Vancouver est une ville de villégiature recherchée pour son climat, son capital naturel et sa qualité de vie : *“the intimate coexistence of temperate maritime city and alpine wilderness contributes significantly to the diversity of the city's natural ecology and the mythology of Vancouver as a place of private leisure”*⁹⁶ (Berelowitz, 2005).

Or les premières analyses menées sous l'égide du courant environnementaliste mettent en évidence un impact néfaste de la consommation excessive du sol sur l'écosystème. Les travaux de recherche de l'Université de British-Colombia (UBC) montrent ainsi que l'étalement urbain des décennies 1960 et 1970 s'est traduit par une perte nette de terres agro-alimentaires pouvant aller jusqu'à 6 000 hectares par an. Cela a fortement réduit l'autonomie de subsistance de la région urbaine de Vancouver dorénavant obligée d'importer des denrées alimentaires et a perturbé son écosystème. L'intensité de la consommation d'espace à des fins d'urbanisation a ponctionné les ressources en eau provenant des montagnes environnantes, multiplié les stations de production hydro-électrique, réduit la diversité des espèces tels que les saumons due à la pollution de l'eau des rivières⁹⁷ et détruit des espaces de régénération naturelles propices à la qualité de l'air. Certaines des ressources clés de l'écosystème ont commencé à se détériorer : apparition du phénomène de « *smog-forming pollutant* » de l'air produit par les déplacements automobiles et l'utilisation du gaz naturel pour le chauffage, problème du traitement des déchets (trois millions de tonnes de déchets produits par an) et d'extension du réseau d'approvisionnement en eau et d'assainissement (7 000 kilomètres de réseau avec la multiplication des stations de pompage et de filtration de l'eau...) sur le territoire du Grand Vancouver⁹⁸. L'expansion de la ville et de son agglomération apparaît aller à l'encontre de la protection de son intégrité environnementale.

En 1967, le Great Vancouver Regional district (GVRD), syndicat mixte fédérant 21 municipalités dont le statut est calqué sur celui des districts américains⁹⁹, est créé pour gérer de façon mutualisée les services de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, des déchets, de la réglementation de la qualité de l'air, de l'entretien des parcs régionaux et des espaces naturels. En 1973, la province de Colombie-Britannique vote une loi sur la préservation des terres agricoles et crée une réserve foncière de 4,7 millions d'hectares sur le territoire du Grand Vancouver. L'objectif est de préserver une harmonie homme-nature et de limiter la dégradation des ressources liée aux modes d'urbanisation et de consommation

96 Berelowitz Lance, 2005, *Dream City, Vancouver and the global imagination*, Ed Douglas & McIntyre Ltd, 276 pages.

97 La pollution des rivières est devenue à partir des années 1970 un phénomène d'importance qui perdure : en 2006, encore 900 millions de mètres cubes de déchets sont déversés par an dans le principal fleuve, la Fraser River». Données disponibles sur <http://sustainablecities.net/plusnetwork/plus-cities/vancouver-canada>

98 Ces données environnementales sont disponibles sur le site internet du réseau des villes durables dont le siège social est situé à Vancouver, <http://sustainablecities.net/>, ainsi que sur le site internet du GVRD dénommé Métro : <http://www.metrovancouver.org/> et celui de la province de British-columbia : <http://www.statcan.gc.ca/>

99 Se reporter à l'annexe 4 pour une présentation du système institutionnel canadien et du Grand Vancouver Regional district. Il est important de souligner que Vancouver a connu sa première expérience de syndicat mixte intercommunal en 1913 avec la formation du « Vancouver and District Joint Sewerage and Drainage Board ».

extensive du sol. La politique environnementale a donc très tôt pris en considération les liens existants entre la protection des espaces naturels et agricoles et la gestion raisonnée des ressources, en vue de limiter l'impact de l'urbanisation sur l'intégrité écologique des milieux de vie.

Années 1980: protection de l'environnement et restriction à l'usage du sol

A la fin des années 1980, les politiques *environnementales* du GVRD se structurent autour de ces deux grands principes :

- Des *politiques sectorielles*, reconsidérées à l'échelle de la région urbaine mais aussi des écosystèmes naturels (bassins versants, bio-région...) qui définissent des stratégies de moyen et de long terme en matière de qualité de l'air (clean air strategy), des déchets (solid and liquid waste management plans), de qualité de l'eau (drinking water management plan...), d'entretien et de protection des espaces verts (regional parks and greenways plans), etc.
- Une *planification de l'usage du sol* à l'échelle de l'aire urbaine dont l'objectif est de limiter l'utilisation des terres agricoles à des fins d'urbanisation et de préserver la qualité des milieux de vie. Les thèses du courant éco-systémique font ainsi école puisqu'il s'agit de limiter la dégradation des ressources des arrières pays (hinterland) et d'éviter d'utiliser les capacités productives des territoires d'autres régions urbaines de plus en plus éloignées.

La fin de la décennie 1980 témoigne aussi du virage pris dans l'élaboration d'une vision stratégique du développement futur du Grand Vancouver permettant de *concilier des objectifs d'intégrité environnementale et de qualité de vie*. En s'inspirant des thèses défendues par l'idéal de la ville écologique et le rapport Brundtland (1987), le GVRD organise, dès 1989, une large consultation publique qui s'apparente à un processus participatif de planification territoriale. Celui-ci débouche, en 1990, sur un programme phare, *Créer notre propre avenir, étapes vers une région plus habitable et vivable, Creating our future : steps towards a more livable Region*, transcrivant cette vision stratégique en programme d'actions et définissant ses conditions de mise en œuvre. Ce premier exercice de prospective et de planification territoriale a constitué l'acte fondateur à partir duquel le GVRD a construit une stratégie de développement territorial conciliant qualité de vie, préservation environnementale, attractivité économique et régulation de la croissance urbaine (voir partie II – 2. 3 plus loin).

A la fin des années 1980, l'inscription plus explicite de l'environnement dans les politiques régionales de croissance, au Canada, témoigne de l'influence des sommets mondiaux. A la suite de la commission mondiale sur l'environnement et le développement dont est issu le rapport Brundtland, le gouvernement fédéral Canadien adopte, en 1990, un « Green Plan ». Celui-ci encourage les Provinces et les districts régionaux à intégrer des préoccupations environnementales dans leurs politiques d'habitat, d'infrastructure et plus largement d'aménagement du territoire. A partir de cette date, les agences canadiennes, telles que Environment Canada, Health Canada and Canada Mortgage and Housing Corporation, ont pour mission de soutenir des politiques de développement durable.

Cette injonction enjoint les « planners » à se préoccuper de réduire l'impact environnemental de l'urbanisation (Grant, 2002). C'est à ce moment là que bon nombres d'entre eux vont se tourner vers les thèses du *New Urbanism* et du *Smart Growth*. Ces deux courants qui analysent de façon critique les modes d'urbanisation nord-américains, proposent des pistes de

changement à initier à l'échelle urbaine des quartiers et de l'aménagement, mais aussi à l'échelle régionale. Le *New Urbanism* favorise une revitalisation des centres villes et des quartiers délaissés en mettant l'accent sur le design urbain et l'aménagement des espaces publics, tandis que le *Smart Growth* privilégie des stratégies de croissance « raisonnée » à l'échelle des régions urbaines.

LXXV- Des politiques urbaines visant à restaurer les qualités de l'urbain pour limiter la suburbanisation

Années 1980-90 : l'influence du New Urbanism sur le développement et le design urbain

A partir de la fin des années 1980, les deux courants de pensée du *new urbanism* et du *smart growth* prennent de l'influence au Canada. Ces deux courants proposent une analyse critique des caractéristiques de l'urbanisation nord-américaine du point de vue de ses méfaits environnementaux mais aussi sociaux. Les thèses défendues par ces courants, relayées par l'American Planning Association et l'Urban Land Institute, trouvent un écho auprès des grandes villes canadiennes, sous l'influence notamment du livre de Jane Jacobs¹⁰⁰ (1961), de ses travaux ultérieurs de recherche et d'accompagnement des projets d'urbanisme notamment à Toronto. Afin d'éviter des situations de dégradation environnementale et de tensions sociales préjudiciables à la viabilité des villes et à la vitalité économique, ces courants suggèrent de limiter l'étalement urbain, de reconquérir les centres villes en organisant leur « ré-urbanisation » et de gérer la croissance urbaine par une intensification de l'usage du sol le long des infrastructures de transport en commun.

Les principales thèses défendues par le courant du *New urbanism* sont rappelées ici de façon très succincte¹⁰¹.

Le *New Urbanism* est en fait « l'appellation la plus récente du *néo-traditionalisme* qui vise à recréer les qualités et les attributs des types de développement urbain traditionnels ». Il s'agit de redonner de la valeur aux lieux par un agencement des fonctions urbaines et une qualité de l'aménagement et des espaces publics qui confèrent un sens des lieux (*sense of place*), favorisent la convivialité du voisinage et la cohabitation (*sens of community*) et permettent le développement d'une animation urbaine. On évoque le *streetscape* (paysage urbain mettant en évidence la rue) et le *public realm* (univers public) au sein duquel prennent place les relations entre les individus. La rue et les espaces publics, parce qu'ils constituent des espaces de

100 Dans son premier livre « *The death and life of great American cities* », Jane Jacobs défend l'idée selon laquelle les centres des grandes villes sont potentiellement un cadre de vie d'une grande qualité et constituent un socle indispensable au développement des activités économiques. Dès 1961, au moment où la rénovation urbaine est menée aux USA selon les « dogmes de l'urbanisme classique » calqués sur l'esthétisme mercantile de la ville radieuse qui fait table rase des anciens quartiers, Jane Jacobs propose de mettre en œuvre une démarche radicalement différente visant à conforter la mixité des usages, à mettre en valeur les espaces publics et les rues, à organiser le renouvellement urbain par « infill » (remplissage) sur des mailles fines (fin grain) du tissu urbain de la ville. En somme, il s'agit de tenir compte de la façon dont les villes fonctionnent et dont les gens y vivent pour appliquer des politiques de re-développement urbain progressives impliquant les multiples acteurs (citoyen, promoteur-aménageur et collectivité) et soucieuses de ne pas détruire les réseaux de vie quotidienne qui se sont structurés dans le temps. Ces idées ont nourri la pensée urbanistique alternative qui s'est progressivement développée aux USA sous l'appellation de *new urbanism*. Ces thèses ont fait des édiles auprès des écoles de planning et des collectivités territoriales du Canada (Toronto...).

101 Ces principales thèses, les débats et les controverses scientifiques auxquels elles ont donné lieu, sont très bien décrits dans deux écrits :

Ghorra-Gobin Cynthia, 2006, *La théorie du new urbanism*, rapport final de la recherche, MTETM, DGUHC, CDU, Juillet 2006.

Ouellet Michel, 2006, « Le smart growth et le nouvel urbanisme : synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », Cahiers de géographie du Québec, vol. 50, n° 140, 2006, p. 175-193. <http://id.erudit.org/iderudit/014083ar>

rencontre, de loisir et d'accès aux aménités urbaines, deviennent des conditions à la création d'environnements urbains animés (*vibrant urban environment*). Le *new urbanism* prend ainsi le contre pied de l'urbanisation à l'américaine telle qu'elle s'est opérée à partir des années 1970.

L'adjectif new (nouveau) signifie que ce courant cherche à instaurer ces principes d'urbanisme dans la banlieue et le périurbain qui jusqu'ici en étaient dépourvus. Il s'appuie sur des développements plus compacts où l'interface entre les fonctions urbaines est mieux assuré (habitat, commerce, service, emploi, école, équipement, espaces publics et de loisir) et où l'on diversifie les types de logements susceptibles de convenir à différentes catégories de populations¹⁰² » (Ghorra-Gobin C., 2006).

Institué en 1993 et formalisé par une charte en 1996, le mouvement américain du *new urbanism* postule un lien organique entre formes urbaines et relations sociales : c'est en restaurant des espaces publics d'animation urbaine, des lieux pour la marche et la déambulation, qu'on rendra les villes plus apaisées, réduira les risques d'insécurité et favorisera des villes plus conviviales et « bonnes à vivre ». Selon ce courant, l'existence de liens sociaux de voisinage émane de la forme urbaine, the « *community follows form* », tandis que d'après le fonctionnalisme, ce sont les fonctions urbaines qui sont déterminantes sur la forme « *form follows function* ». Pour limiter l'étalement urbain, ses dommages environnementaux, la désaffectation des villes-centres et leur paupérisation, le *new urbanism* enjoint les urbanistes, architectes, promoteurs et politiciens de rendre les villes nord-américaines plus compactes et attrayantes, et leurs agglomérations plus polycentriques et diversifiées du point de vue des typologies urbaines et architecturales, mais aussi de l'aménagement paysagé et naturel¹⁰³. En impliquant les citoyens dans la fabrique de la ville, le *New Urbanism* vise à recréer un sens des lieux, un univers public, un sentiment d'appartenance aux lieux de vie, afin de renforcer le sens de la communauté.

Les projets urbains menés sous l'influence du New Urbanisme à Vancouver

La régénération urbaine du centre-ville de Vancouver a débuté, dans les années 1950. Le vieux cœur de la ville subit des transformations importantes : des tours de bureaux et d'hôtels de 20 à 40 étages remplacent les immeubles de vente au détail de deux ou trois étages datant d'avant la première guerre mondiale. Ces tours emprunte des éléments de l'architecture Victorienne, afin d'améliorer l'image d'une ville qui cherche à affirmer sa suprématie vis-à-vis de Victoria, la ville-capitale historique de la province de British-Colombie.

A partir des années 1980, sous l'influence du *New Urbanism*, les projets de renouvellement urbain contribuent à redéfinir les liens entre le centre-ville et les espaces péricentraux. Jusque là, le centre-ville était coupé de son bord de mer par l'industrie, le port et le chemin de fer. Le redéveloppement de ces espaces « transitionnels » s'effectue par un réagencement des espaces résidentiels, commerciaux, des équipements publics et des espaces de promenade et de loisir. La ville reconquière sa relation au fleuve et à la mer, en valorise les atouts sur le plan de la qualité de vie et renforce ses liens de continuité avec les parties plus résidentielles du sud et de l'Est.

De grands projets de redéveloppement urbain sont réalisés dans les anciennes parties

102 Le *new urbanism* encourage une répartition du logement conventionné à dose homéopathique dans les « dents creuses » de la ville ou entre municipalités.

103 Dupuis B, 2009, Le mouvement du *New Urbanism* et le paysage urbain, *Journal of Human Sciences*, Hors série 2, 2009, page2, disponible sur Articulo – revue de sciences humaines: <http://articulo.revues.org/1133>

industrielles, le long du fleuve Fraser, et dans les anciens entrepôts situés sur les berges des bras de mer. Les projets les plus ambitieux sont : False Creek, l'exposition universelle de 1986 Concord Pacific, Yelltown, WestVancouver et plus récemment le quartier du village Olympique (voir image de gauche ci-dessous) qui comprennent de grands équipements (centre d'affaires et de Congrès Pan Pacific...), une part conséquente de 20 % de logements aidés et des espaces de promenade et de détente le long du fleuve (Berelowitz, 2005, p.107).

Le *new urbanism* a mis en avant l'importance du « mixed-use » dans les projets d'aménagement urbain. La notion de *mixed-use* aux USA comporte trois idées essentielles tel que le rappelle Jill Grant (2002, p.73)¹⁰⁴ :

- l'intensification de l'usage du sol (*increasing the intensity of land uses*),
- la proximité des fonctions résidentielles, commerciales, de loisirs et d'affaires le plus souvent séparées et ségréguées dans les espaces urbanisés du continent nord-américain (*integrating segregated uses*),
- l'accroissement des interfaces entre les diverses fonctions urbaines et un développement urbain qui favorise leur accessibilité par modes doux et collectif (*increasing interfaces between diversity of uses within the urban fabric by encouraging transit oriented urban development*).

Comme le souligne Nicolas Buchoud (2008), on a assisté à un effort de construction sans précédent pour créer un nouveau mode de vie urbain, un cadre de vie plus actif, résidentiel et commercial. Au-delà du paysage spectaculaire dessiné par des tours de grande hauteur à l'architecture effilée, la spécificité du redéveloppement de Vancouver repose sur des petits immeubles de trois à quatre étages reliant ces tours¹⁰⁵, en bordure de rue. Ces petits immeubles combinent habitats, commerces et bureaux. Ils structurent et humanisent la voirie et alimentent la vie commerciale de plain-pied, offrant ainsi une transition urbaine entre les tours et l'espace animé de la ville. De plus, aux abords des fleuves et de la mer, de grands équipements culturels ont été construits, mais aussi des espaces résidentiels en bordure de parcs qui donnent accès à des marinas ou à des plages (voir photos ci-dessous).

104 Jill GRANT, 2002, Mixed-use in theory and practice, *Journal of the American planning association*, volume 68, n°1, Winter 2002.

105 Cet assemblage de tours très effilées de grande hauteur et d'immeubles de plain-pied qui définit le style postmoderne du Vancouverisme se veut être une combinaison de deux référents architecturaux : les tours étroites résidentielles de Hong Kong et les maisons de ville (brownstone) du New York du XIX^e siècle.



A la fin des années 1980, le redéveloppement de Vancouver s'effectue par l'extension de ce modèle à grande échelle en revalorisant l'image de la ville comme espace résidentiel, d'activité économique et commerciale, avec un soin particulier apporté aux espaces publics et à la multiplication des transports collectifs : lignes de bus et RER léger aérien (le Sky train).

A partir de 1990, des opérations de plus petites tailles aux interstices urbains opérant aux mailles fines de la ville sont entreprises pour revaloriser de petits espaces en déshérence (construction d'immeubles sur des parkings à ciel ouvert, ré-élévations d'immeubles d'activité transformés en espaces résidentiels...) et pour améliorer l'architecture et la mixité d'ensemble de la ville (voir photos en Annexe 2). De plus, les anciens quartiers résidentiels populaires de la ville abritant des communautés ethniques de l'Asie sont rénovés, tel que Strathcona, quartier à majorité chinoise proche du centre ville. Toutefois, ce renouvellement urbain a contribué à faire migrer les chinois de la ville-centre dans les villes de banlieues, notamment à Richmond en banlieue sud. D'après Jean-Pierre Augustin, on compte plus de 50 000 chinois à Richmond, à la fin des années 1990, sur un total de 300 000 chinois présents dans l'agglomération. Ceux-ci représentant près du tiers de la population de la ville, Richmond s'est progressivement constituée en « *ethnic suburb* » avec son marché de l'emploi, ses équipements et centres commerciaux à capitaux chinois¹⁰⁶.

En deux décennies, l'effort de construction a été sans précédent : plus de 150 tours construites depuis le début des années 1980 ; un réaménagement des espaces publics et des liaisons douces du centre ville à sa bordure maritime et fluviale ; une population de la péninsule de l'hyper-centre qui a doublé pour atteindre 80 000 en 2005 et selon les projections établies par la municipalité 120 000 habitants d'ici 2020.

Ces opérations d'envergure ont ainsi favorisé l'habitabilité autour des quartiers d'affaires et dans le centre ville en valorisant l'attractivité immobilière pour y bâtir des quartiers plus denses qui retrouvent un lien fort avec la nature, ainsi qu'une « naturbanité » (Buchoud, 2008), la nature étant valorisée par la ville et mise au service de son développement. Il s'agit de procéder à une valorisation urbaine, architecturale, immobilière d'un style de vie de plus en plus prisé par une bourgeoisie urbaine mondialisée (modèle de San Francisco, Seattle et Portland) dont Vancouver a su faire un élément de marketing urbain.

Larry Beasley, codirecteur de l'urbanisme de la ville de Vancouver pendant ces années et

¹⁰⁶ http://www.cafe-geo.net/article.php?id_article=1795 : Augustin J.P., 2010, *Vancouver 2010 : Les jeux olympiques du développement durable*, Vox Geographi. Publié après dans la revue Urbanisme, N°371.

affilié au mouvement du *New Urbanism*, justifie ces choix par la nécessité de recréer des « lieux de vie » en ville, arguant que la réussite du centre-ville de Vancouver passe par sa capacité à attirer des cadres qui ont grandi en périurbain.

Des règles et principes d'action adaptés au redéveloppement urbain

Afin de pouvoir mener ces projets d'envergure pendant plusieurs décennies, Vancouver a renouvelé les principes d'action, les règles d'urbanisme et les méthodes collaboratives et partenariales de conception et de réalisation des projets d'aménagement urbain.

Tout d'abord dans les années 1960, le conseil municipal a formalisé les bases d'un interventionnisme municipal (par une action foncière, un changement des règles d'occupation du sol...) et une réflexion autour de la notion de densité. Dans les années 1980, il a encouragé de nouveaux règlements d'urbanisme qui s'éloignent des politiques traditionnelles de zonage qui ne sont pas adaptées à la mise en place d'une mixité d'usage du cadre bâti imbriqué à des espaces publics. Le « *Downtown Act* » de 1991 ouvre la possibilité de construire du logement là où jusqu'alors seules des activités commerciales et de bureaux ou de petites industries et des zones de stationnement étaient autorisées, permettant ainsi d'établir une mixité d'usage dans un même îlot et parfois dans un même immeuble.

Cela a permis de reconverter les îlots d'espaces industriels ou dégradés en ensembles résidentiels présentant une diversité des types de logements (appartements, maisons sur des toits, maisons duplex en bande avec rez-de-jardin) et des statuts diversifiés d'occupation (locataire, propriétaire, logement conventionné). De plus, la ville a modifié les principes de son zonage pour encourager l'aménagement de petits terrains dans le cadre d'un urbanisme intercalaire et pour rehausser les étages des bâtiments ou maisons reconstruits (*rezoning elevation principle*). Par son action foncière, la ville a racheté des immeubles dégradés pour les remplacer par des immeubles résidentiels surélevés, tel que l'illustre l'exemple du quartier de Yeltown. Dans ce cas, elle joue sur la définition du programme (densification, pourcentage de logements conventionnés en location dans les opérations, nombre d'étages, types d'appartements, mode de certification environnementale...), afin de négocier avec les promoteurs et aménageurs un taux de profit d'environ 20 % et de pouvoir réutiliser la plus-value générée par l'opération dans l'amélioration de l'espace public. Parfois, la ville négocie avec les développeurs privés, l'aménagement d'espaces publics en pied d'immeubles en contrepartie de l'autorisation de réaliser le projet immobilier.

Ce type de négociation entre la ville et les promoteurs-aménageurs s'est développé à cause du manque de financements de la Province pour le renouvellement des grandes infrastructures (routières, de transport collectif...) et du logement conventionné, etc. Au Canada, même si bon nombre de projets d'aménagement sont cofinancés par l'Etat Fédéral et la Province, c'est aux villes de financer le réaménagement des espaces publics et les équipements culturels et récréatifs qui accompagnent les projets immobiliers. Or Vancouver ne possédait pas assez de subventions publiques pour procéder aux aménagements d'envergure envisagés.

Pour surmonter cette difficulté, plusieurs instruments de négociation et d'incitation ont été initiés.

Le *Development cost charge* (une taxe à la construction de grandes tours). La taxe est prélevée aux promoteurs qui construisent de hautes tours, dans lesquelles le nombre de lots en copropriété est important et augmente considérablement la rentabilité de l'opération. Cette taxe, prélevée par la ville qui délivre l'autorisation de construire, permet de cofinancer une

proportion conséquente de logements abordables, d'espaces et d'équipements publics inclus dans l'opération. Elle est couramment appelée la taxe sur la « *profitabilité générée par la densification* ». L'intérêt est que la ville se sert de la densification pour mieux aménager les espaces publics et améliorer la qualité urbaine.

L'approche « *Triple Bottom Line* »¹⁰⁷ vise à soutenir les projets des promoteurs privés à condition qu'ils prennent en compte : (1) les différentes échelles urbaines et d'aménagement dans la définition et la mise en œuvre de projets immobiliers, (2) la recherche d'un équilibre entre retour sur investissement et développement local (favoriser les entreprises locales pour réaliser les aménagements paysagers...), (3) une stratégie de développement durable qui préserve les ressources naturelles et développe un environnement sain où vivre et travailler.

Le *Mixed finance building* qui est un système de financement croisé des opérations de réhabilitation et de construction des immeubles qui ont une vocation « sociale » en ville (construction de résidences avec des services pour personnes âgées ou de logements adaptés aux besoins de familles avec enfants) qui bénéficient d'une défiscalisation fédérale pour les investisseurs privés, le recours à l'emprunt à des taux minorés et une contribution sociale ou éthique des promoteurs.

De plus, à partir des années 1990, le gouvernement fédéral Canadien prend des mesures interministérielles qui favorisent plus explicitement la prise en compte de l'environnement dans les projets de redéveloppement urbain. Parmi celles-ci, une réforme de la planification urbaine « *Building Stronger better Communities* » et l'application des normes de construction LEED appliquée au développement urbain (*Leadership in Energy and Environmental Design for Neighbourhood development*), ainsi que le *Green Area Factor*, ensemble de normes et de critères de mesure du « potentiel vert » des quartiers.

La ville de Vancouver va se saisir de l'ensemble de ces mesures en les intégrant dans ses règles d'urbanisme, ses normes de construction et ses plans d'occupation des sols. Le Vancouver City Council adopte, en 1993, le plan de protection des espaces verts, *Protect the green zone*, qui comprend la protection des espaces semi-ruraux (zoning and development by-law), en 1995, le plan d'aménagement des espaces de promenade le long du fleuve Fraser et de la mer (waterfront walkways) et le plan de protection des corridors verts (Greenways Plan), en 1996, la protection et l'aménagement des parcs et des espaces de respiration et de loisir (Parks and Outdoor recreation system within the City's jurisdiction). En 1996, les normes LEED sont généralisées aux bâtiments publics.

De plus, la ville révisé l'ensemble de ses plans et guidelines pour favoriser des « *complete communities* », à l'échelle des quartiers. Ce terme de *communities* renvoie aux aménités urbaines qu'il est nécessaire de créer afin de favoriser une vie de quartier et un lien social grâce au rapprochement entre des lieux résidentiels et d'activités (*redevelopment opportunities to provide housing close to jobs*), des services de santé et d'éducation, des îlots de logements conventionnés (*social and rental housing*) et des centres culturels et de loisirs (*cultural and entertainment centres*).

Enfin, la ville de Vancouver a très tôt mis en œuvre un processus participatif guidant la conception des projets d'aménagement et de redéveloppement urbain. Des « charrettes » sous

¹⁰⁷ La méthode « triple bottom line » est au départ une méthode de partage de la valeur résultant d'un compromis entre les deux parties prenantes qui ont le plus contribué à la génération d'une valeur ajoutée.

forme de brainstorming pouvant durer plusieurs mois sont organisées à l'occasion de chaque projet¹⁰⁸. Les projets d'aménagement et de renouvellement urbain sont affinés par un processus collaboratif avec les habitants et le milieu associatif autour des éléments du design urbain, des priorités à accorder aux fonctions urbaines, à l'aménagement des espaces et aux dessertes en transports. A Vancouver, ce processus collaboratif est généralement organisé autour des cinq thématiques suivantes :

- prévoir des immeubles d'activité proche des immeubles d'habitations pour faire vivre le quartiers et réduire la demande de mobilité,
- organiser la mixité d'usage (artères commerciales, de services, d'habitation...) le long des corridors de mobilité prévoyant plusieurs modes de déplacement (marche, vélos, transport collectif...),
- envisager une densification des projets de redéveloppement situés à 5 minutes à pied d'une station de transport collectif ou localisés dans un quartier au réseau de voirie interconnectée pour inciter les habitants et les employés à utiliser des modes doux de transport,
- aménager des espaces verts de connexion et de récréation qui contribuent au maintien de l'écosystème et aux activités récréatives en ville,
- intégrer différents types d'habitat (tours, petits immeubles, en location, en copropriété, pour personnes âgées, pour familles avec enfants...) dans un même projet de redéveloppement.

Dans les années 1980 et 1990, la ville de Vancouver a ainsi conduit une mutation urbaine visant à démontrer que, dans le contexte de l'urbanisation nord-américaine, il était possible d'inverser la tendance sur deux aspects :

- reconfigurer les villes-centres afin qu'elles deviennent des villes agréables à vivre où les quartiers d'affaires côtoient des quartiers résidentiels dotés de commerces et de services ;
- retrouver les liens entre la ville et la nature, afin que les pratiques de vie en ville incorporent des moments de détente, de découverte et de promenade dans des lieux préservés et aménagés offrant un lien possible avec certains fragments de l'héritage écologique.

Vancouver a ainsi réussi à démontrer qu'il était possible de créer un nouveau mode de vie urbain dans des villes nord-américaines, en faisant le pari que cela contribuerait à limiter le désir de vie en périurbain. Mais là où la ville de Vancouver a fait preuve d'une exemplarité particulière, c'est qu'elle a su créer une image, rendre ce devenir urbain désirable, dépasser le mythe pour en proposer une réalité tangible. Il lui a fallu plus de vingt ans, donc une action de longue haleine, pour arriver à ce résultat. Comparée aux villes européennes, la planification et les règles d'urbanisme ont joué un rôle structurant mais de nature différente, moins prescriptif

108 Ces méthodes ont été intensément appliquées, dès 1996, avec le soutien de l'Université de British Columbia qui, sous l'égide, de la James Taylor Chair in *Landscape and Liveable Environments*, et du *Design Centre for Sustainability* de l'UBC coordonné par Patrick M. Condon, ont mis en place des « *guidelines principles* » visant la « *sustainability by design* » à partir de l'organisation de ces charrettes : « *a charrette is a collaborative planning process that helps integrate best practices and approaches into planning and design projects during their formative stages* ». Les publications du Centre sont consultables sur www.designcentreforsustainability.org

et davantage mobilisateur de l'action.

La transformation urbaine a été générée par une vision représentant une alternative possible aux trajectoires d'urbanisation nord-américaine et proposant un autre style de vie contribuant à réconcilier l'individu avec la société urbaine. Cette réconciliation s'est opérée à deux niveaux : envisager l'urbanisme comme un vecteur de transformation des représentations de la ville, de ses attraits et de ses méfaits, et comme un support au changement des pratiques de vie ; envisager la ville comme une émanation de la société urbaine, des tensions et des crises qui la traversent et des conflits qui la font muter. S'appuyer donc sur la fabrique de la ville, de toutes les composantes qui contribuent à son devenir, pour soutenir une bifurcation dans sa trajectoire de développement susceptible de générer une revalorisation du rôle de la ville dans la société urbaine.

Et c'est peut-être là que l'exemple de Vancouver est le plus probant, dans cette capacité à produire une vision alternative qui peut trouver à s'exprimer aux différentes échelles de la ville et de son agglomération et en même temps à générer des moyens d'action, de négociation, de marketing urbain et de valorisation qui rendent une telle vision appropriable et réalisable. *C'est en ce sens que la ville de Vancouver peut être considérée comme un cas exceptionnel de mise en œuvre d'une politique de « développement urbain durable » : dans la force de la pensée et de la représentation qui l'ont portée, mais aussi dans la force de la mobilisation de l'action qu'elle a su initier.*

LXXVI- Smart Growth et stratégies régionales de croissance

Les principes du Smart growth

Si la ville a engagé, dès les années 1980, une politique de « reconquête urbaine », les développements urbains périphériques n'ont pas suivi la même tendance. Ceux-ci se sont opérés le long des grandes infrastructures routières de façon spécialisée, monofonctionnelle et diffuse, comme cela est généralement le cas sur le continent nord-américain. C'est pourquoi à partir des années 1990, le GVRD (*Grand Vancouver Regional district*) joue un rôle déterminant dans la transposition des principes d'urbanisme et de design urbain à l'échelle de la région urbaine.

Le développement métropolitain se caractérise par des tendances qui sont considérées comme néfastes à l'intégrité environnementale et à la qualité de vie. La création d'emplois progresse très rapidement dans des parcs d'activité situés en périphérie du cœur de l'agglomération, tandis qu'elle est lente dans la ville-centre et les villes de première couronne (voir Annexe 3). Les types d'habitats construits sont essentiellement des maisons individuelles à la périphérie de la ville-centre et surtout dans les villes périurbaines. Entre 1976 et 1991, le nombre d'appartements construits dans la ville de Vancouver n'a représenté en moyenne que 2/3 des nouvelles constructions, l'autre tiers étant composé de maisons (maisons de ville, en bande ou individuelles) d'après le Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). Les déplacements automobiles s'opèrent sur des distances de plus en plus grandes et représentent dorénavant 75 % des déplacements journaliers sur le territoire du district. Ces phénomènes qui s'activent les uns par rapport aux autres engendrent une inflation des dépenses publiques dans les infrastructures routières, un éclatement des localisations, une séparation des fonctions urbaines qui dégradent les écosystèmes métropolitains et détériorent la qualité de vie : bouchons et temps de trajet quotidien en moyenne de 50 minutes pour les périurbains, repli sur soi, relâchement des liens sociaux....

Afin de lutter contre ces effets en chaîne, le GVRD s'inspire des thèses développées par le courant du *Smart Growth* pour bâtir une stratégie de développement territorial qui concentre la croissance urbaine sur des zones privilégiées du cœur de l'agglomération, articule davantage l'urbanisation à la desserte en transport collectif, rend plus mixtes les centralités existantes et protège de façon plus restrictive les espaces naturels et agricoles. Le GVRD synthétise ainsi les avancées faites dans le redéveloppement urbain à l'échelle de la ville et des quartiers pour les intégrer dans une stratégie territoriale d'ensemble qui articule urbanisme et transport, privilégie le développement urbain et économique des villes déjà dotées de fonctions de centralité et de liaisons en transport.

Le *smart growth*, dans son acceptation la plus courante, peut être identifié à une stratégie de croissance de villes-régions (*growth strategy*). Il propose de consolider des nœuds et des grappes de centralité considérés comme des « clusters of uses » de façon à structurer les flux de déplacement et à contenir l'étalement urbain. Il s'agit de générer à grande échelle la constitution de pôles de centralité où peuvent être regroupées des fonctions mixtes à condition que leur desserte en transport collectif soit assurée : « *the transit-oriented development (TOD) concentrates development in nodes associated with transit stations* » (Bernick & Cervero, 1997). S'il fallait résumer en quelques propos les thèses en présence, on pourrait utiliser la formule suivante : la condition pour densifier est de rendre la ville plus attrayante; de plus, la condition pour rentabiliser les infrastructures de transport collectif est de polariser des cœurs d'attraction et de mixité fonctionnelle dans la ville et les principaux pôles urbains de l'agglomération. Ces principes sont à l'origine de la notion de *transit-oriented development (TOD)* qui exprime l'idée d'organiser les pôles de centralité et de développement urbain autour des nœuds d'interconnexion en transport collectif.

Les raisons à l'origine de l'application du Smart Growth à Vancouver

Ces thèses se développent dans les années 1990 au Canada, dans la mesure où les agglomérations canadiennes en forte croissance, telle celle du Grand Vancouver, sont touchées par une répartition diffuse des emplois (l'*Edgeless city*) et le déclin des villes centres. La désindustrialisation du cœur de l'agglomération et la croissance démographique génèrent un délaissement des anciens quartiers d'industries et d'ouvriers (voir Annexe 1 pour Vancouver) et la constitution de villes périphériques qui empiètent sur les terres agricoles et les espaces naturels. Ces multiples facteurs ***bouleversent les rapports intra-métropolitains¹⁰⁹ centre/périphérie, la répartition des emplois et des déplacements au sein des agglomérations.*** Ce phénomène s'est tout d'abord développé dans les grandes villes des Etats-Unis pour gagner ensuite celles du Canada. Le recensement américain de 1990 indiquait que les déplacements pendulaires du travail, de banlieue à banlieue, étaient devenus plus nombreux que les mouvements classiques banlieue – CBD (Core Business District du centre-ville).

En fait, les analyses du desserrement de l'emploi et des formes urbaines mettent en évidence plusieurs processus qui se sont succédés. A la périurbanisation résidentielle des années 1960 s'ajoute la déconcentration des grandes surfaces commerciales et des bureaux au cours des années 1970, puis la délocalisation des services financiers et de gestion aux entreprises dans les années 1980 et celle des sièges sociaux. Ainsi, des emplois de plus en plus qualifiés se relocalisent progressivement dans des pôles urbains « de reconcentration spatiale » centrés sur

109 Manzagol C. et Coffey I., 2001, « redistribution de l'emploi et territoires métropolitains : la recomposition du périurbain en Amérique du Nord », dans *Géo-carrefour*, Vol 76, N°4, pp. 349-357.

un marché du travail qui s'autonomise vis-à-vis de celui de la ville-centre (Hartshorn et Müller, 1989). Bon nombre d'analystes américains voient dans ce mouvement plus la cause que la conséquence du déclin des villes-centres.

Controverses autour de la ville diffuse et du polycentrisme aux USA et Canada

Ce desserrement de l'emploi et des formes urbaines qui a débuté aux USA et s'est poursuivi au Canada, a donné lieu à de vifs débats quant à l'analyse et à la portée des vagues de délocalisations successives et aux politiques à mener pour en limiter les effets négatifs. Au laissez-faire de Gordon et Richardson¹¹⁰ qui voient dans la dispersion généralisée, la réponse des ménages et des entreprises aux contraintes des marchés et notamment au renchérissement du marché immobilier dans le centre des agglomérations, Bourne (1992) répond que ce n'est pas uniquement le coût foncier qui amène les activités et les consommateurs à s'installer dans les marges des agglomérations, mais aussi la facilité de se déplacer et les bas coûts à aller vers l'extérieur sans avoir à assumer les coûts sociaux et environnementaux associés à la délocalisation. Dès lors, le débat va dépasser les controverses théoriques pour se cristalliser autour des enjeux politiques auxquelles ces controverses renvoient. D'un côté, Gordon et Richardson qui considèrent comme inéluctable la dispersion généralisée dans les grandes métropoles américaines, associent les plans de transport en commun que des métropoles telles que Los Angeles tentent d'instaurer pour desservir les pôles d'emplois en périphérie à un gaspillage des fonds publics. De l'autre côté, les régulateurs affirment que le déclin des villes-centres et la dispersion urbaine sont l'une des conséquences du surinvestissement public dans les infrastructures routières, comparé au transport collectif, et d'un manque d'investissement public dans le réaménagement urbain (Ewing, 1997). De plus, ils précisent que le desserrement des formes urbaines n'est pas inéluctable : il dépend de la taille de l'agglomération concernée, de son rythme de croissance et de son héritage urbain. Ainsi, plus la taille des agglomérations et leur rythme de croissance sont importants, plus la compétition pour l'usage du sol s'accroît et plus la spécialisation s'étend en périphérie (Manzagol C. et Coffey I., 2001). Manzagol C. et Coffey I. (2001) ont ainsi démontré que, dans bon nombre de cas, le centre-ville et les pôles primaires les plus proches de la ville-centre continuent d'occuper presque la moitié de l'emploi et assument toujours des fonctions directionnelles. On ne peut ainsi pas conclure à une suprématie de la périphérie sur le centre, ainsi qu'à un phénomène total d'edge city. De plus, l'analyse de ces chercheurs précise que si le centre-ville joue toujours le rôle d'un centre des affaires, soit dans les plus petites agglomérations telle Vancouver, soit dans celles qui ont perdu de leur vitalité économique telle Montréal, c'est le rythme de la croissance économique et démographique qui explique la diffusion plus poussée des petits pôles en périphérie comme à Vancouver (sept pôles en diffus). Il convient par conséquent dans ce cas d'envisager un plus grand interventionnisme pour structurer les pôles de croissance autour de ceux déjà existants.

Ces analyses comparatives ont conduit à développer des stratégies de *smart growth* dans les métropoles canadiennes, telles que Toronto et Vancouver, durant des périodes où les coalitions politiques au pouvoir étaient sensibilisées au fait ***que ces stratégies, à une échelle métropolitaine, pouvaient compléter les politiques du New Urbanism déjà engagées.*** La conjugaison de ces politiques à différentes échelles, par des actions corrélées de redéveloppement urbain des pôles existants et de transport collectif sur les principaux axes de

110 GORDON, P., RICHARDSON, H.W. (1996) Employment Decentralization in US Metropolitan Areas: Is Los Angeles an Outlier or the Norm. *Environment and Planning A.*, (28) : 1727-1743.

GORDON, P., RICHARDSON, H.W., YU, G. (1998) Metropolitan and Non-metropolitan Employment Trends in the US: Recent Evidence and Implications. *Urban Studies*, 35 (7) : 1037-1057.

déplacements quotidiens domicile-travail-loisir, paraissait pouvoir limiter la tendance à la dispersion et à la fragmentation socio-urbaine.

Selon le courant du *Smart Growth*, l'étalement urbain « nord-américain » induit une dissociation spatiale des types d'activités et de populations et contribue à la distanciation sociale et urbaine jusqu'à participer au déclin des villes-centres. Ce cercle « vicieux », s'il n'est pas stoppé, peut accroître la fragmentation de la société, être source d'isolement social, de désaffection pour la ville et de dégradation environnementale. ***Ainsi, le courant du smart growth n'envisage pas uniquement les défis environnementaux attachés aux stratégies territoriales de croissance, mais aussi leurs enjeux sociétaux¹¹¹ et économiques*** : la perte d'attractivité des villes-centres peut nuire au dynamisme économique d'une région entière et ralentir l'investissement des capitaux étrangers et la substitution vers une « économie de la connaissance ».

Pour lutter contre ce cercle vicieux, les stratégies régionales de « *smart growth* » :

- donnent la priorité au redéveloppement urbain des centralités existantes dans la ville-centre, mais aussi dans les villes secondaires d'une agglomération (thèse issue du *New Urbanism*),
- organisent le polycentrisme selon une articulation usage du sol-transport en revalorisant et densifiant les tissus urbains qui peuvent être desservis par les transports collectifs,
- revitalisent les quartiers centraux et suburbains en déclin afin d'éviter la fuite des capitaux, des emplois et des middle classes en périphérie (thèse issue du *New Urbanism*),
- réaffectent les investissements public-privé dans les infrastructures de transport collectifs plutôt que routiers, la fiscalité entre communes, les centres d'affaires et l'habitat conventionné.

L'application du Smart Growth à Vancouver : organiser la croissance urbaine autour de centralités reliées par transport collectif

L'application du *Smart Growth* à Vancouver a été favorisée par deux facteurs prépondérants :

- l'identification de tendances diffuses de développement urbain préjudiciables à la qualité environnementale et de vie
- des coalitions politiques au pouvoir – villes, GVRD, Province – qui s'accordent sur une préfiguration d'une vision de développement territorial.

A Vancouver, les diagnostics territoriaux menés, dans les années 1990, témoignent de l'existence des mêmes tendances que celles observées plus tôt aux USA. Entre 1991 et 2001, le nombre d'emploi a progressé de 8,5 % dans la ville de Vancouver, tandis qu'il a augmenté

¹¹¹ Dans son rapport de 2006 déjà cité, Cynthia Ghorra-Gobin rappelle très justement que pour le smart Growth, l'étalement urbain et la dépendance automobile qui l'accompagne posent un « un sérieux défi à tous ceux qui n'ont pas accès à la voiture (non-motorized people). En effet, les populations les plus précaires vivent principalement dans les anciens quartiers de la ville-centre de la région métropolitaine et ont des emplois peu qualifiés en milieu suburbain. Quant aux catégories aisées, elles vivent dans des quartiers résidentiels périurbains et travaillent généralement en ville-centre». Les parties délaissées des centres villes, autres que le centre d'affaire et de commerce, se précarisent et se transforment en lieux d'exclusion (drogue, violence...) ».

de 35 % dans le reste du Grand Vancouver (voir Annexe 3). En 1996, 55 % des déplacements quotidiens domicile-travail se font en voiture dans la ville de Vancouver et seulement 23 % en transport public, tandis que ces proportions s'élèvent à 77 % et à 10 % dans les villes secondaires de l'agglomération (Richmond, North Vancouver district et Surrey) d'après les statistiques du recensement du Canada. Et, entre 1981 et 1996, les véhicules entrant dans la ville de Vancouver chaque jour ont progressé de 36 % passant de 318 000 véhicules par jour à 433 000 (source : city of Vancouver, Engineering Department). Ainsi, le secteur des transports dans la province de British-Colombie « est le plus gros contributeur de gaz à effet de serre (41%). Lorsqu'on y ajoute les émissions du secteur résidentiel (8%), presque la moitié des émissions totales de GES de la province peuvent être attribuées à la manière dont se développent les aires urbaines. Entre 1990 à 1997, l'étalement urbain a fait progresser les émissions de GES des voitures et des camions de presque 20% dans la province de British Colombia » (rapport du Smart Growth de 2000).

Ces diagnostics territoriaux sont réalisés dans les années 1990, période au cours de laquelle les forces politiques en présence sont plus favorables à une action intercommunale et au rôle que peut jouer le GVRD pour élaborer une stratégie de développement fondée sur les principes du *Smart Growth*¹¹². En outre, le contexte politique et les synergies entre acteurs publics municipaux et privés ont été particulièrement favorables à l'adoption des principes du *Smart Growth*. D'une part, l'un des représentants éminent du *Smart Growth Network* (SGN) créé aux USA, Ray Tomalty, fut nommé à la tête du réseau Smart Growth de la province de British-Colombie. D'autre part, en 1989, les coalitions politiques en présence dans les municipalités et la Province redonnent au Grand Vancouver Regional District (GVRD) une mission de préfiguration d'une vision commune et stratégique sur le devenir du territoire du district.

Dès lors, un ***processus de consultation de grande ampleur***, associant les villes, les représentants associatifs, des experts et des universitaires, les chambres professionnelles, les coalitions politiques et les représentants économiques va s'engager. Ce processus participatif de construction d'une vision commune, dénommé « *choosing our futur* » va durer sept ans, de 1989 à 1996. Son objectif est de ***bâtir une vision prospective et stratégique du développement territorial*** en intégrant les apports du rapport Brundtland. Le premier document issu des premières consultations engagées est adopté en 1990, puis réactualisé en 1993, grâce à une meilleure prise en compte du développement économique et de l'articulation urbanisme-transport dans la stratégie de développement territorial. C'est d'ailleurs en 1993 que le District Régional achève son premier plan de long terme faisant le lien entre usage des sols et pratiques de mobilité, le *long range transportation plan for Greater Vancouver until 2021*, fruit d'une consultation avec toutes les parties prenantes : élus des villes et de la Province, opérateurs de transports, services de planification urbaine des villes, de planification des transports du gouvernement, de la province et du district, experts et universitaires. Ce plan est le premier document existant qui incorpore l'état des connaissances existantes sur l'articulation urbanisme-transport envisagée dans une perspective dynamique et de long terme. Dix-sept ans plus tard, il sert toujours de référence et est cité en exemple.

112 Rappelons qu'au cours des années 1980, la Province de British-Colombie, sous l'influence des municipalités conservatrices, avait retiré au Grand Vancouver Regional District (GVRD) ses fonctions de planification spatiale conquises dans les années 1970. Or l'exercice participatif de planification territoriale engagé, dès 1975, pour rendre la « région plus vivable » avait donné une longueur d'avance à Vancouver. D'autres villes canadiennes ont adopté des stratégies d'aménagement et de développement similaires mais bien plus tard. La ville de Toronto a adopté un nouveau plan qui vise la consolidation de centres et de corridors reliés efficacement par le transport en commun (Ville de Toronto, 2005), tandis que la ville de Montréal a élaboré récemment un nouveau plan d'urbanisme qui privilégie une organisation polycentrique et des transports publics (Ville de Montréal, 2005).

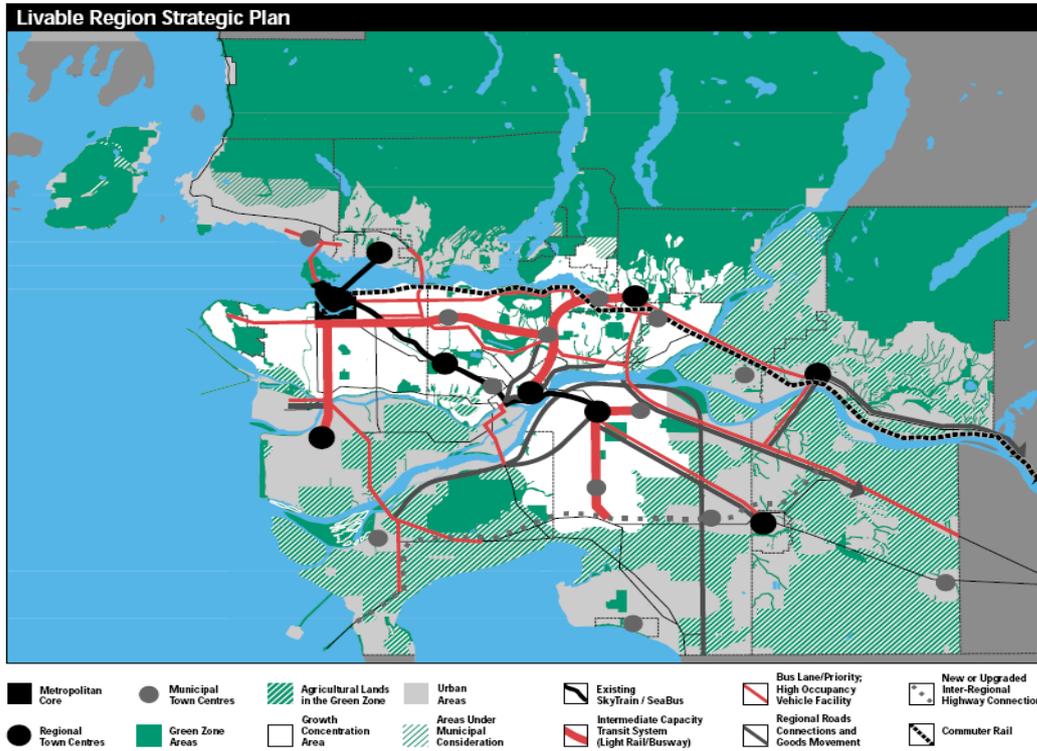
Fort de cette réussite, le GVRD se voit confié une mission d'élaboration d'une « *regional growth strategy* » qui donne naissance, en 1996, au *Livable Region Strategic Plan (LRSP)*. Cette stratégie de croissance régionale, à la différence de celles généralement mises en œuvre en France, formalise les résultats du processus de consultation engagé depuis sept ans. Elle s'appuie sur la vision commune qui s'est dégagée du processus participatif pour en donner une traduction « urbanistique » et de maillage en transport des centralités urbaines. ***Cette transcription spatialisée, en termes de pôles urbains à conforter, de lignes de transport collectif à construire ou à prolonger, d'espaces naturels à préserver de toute urbanisation, d'espaces et d'équipements publics à prévoir, d'interconnexion urbaine et écologique à développer***, est soumise à l'appréciation des Maires des villes du district. Elle n'émane pas de principes urbanistiques définis ad hoc, mais prend appui sur le diagnostic territorial réalisé pour envisager des axes de développement qui seraient en mesure de contrecarrer ou de ralentir les tendances considérées comme préjudiciables à la protection de l'intégrité environnementale du territoire et de la qualité de vie urbaine.

La stratégie de développement territorial définie, à partir de 1996, dans le *Livable Region Strategic Plan (LRSP)*, a été structurée en quatre axes :

- protéger les espaces naturels et agricoles,
- bâtir des communautés viables,
- rendre accessibles en transport collectif les centralités urbaines aux fonctions diversifiées,
- organiser une région métropolitaine compacte et polycentrique favorisant l'ensemble des modes de déplacements et minimisant les besoins de mobilité¹¹³.

113 The Livable Region Strategic Plan sets up four main strategies: « to protect green zone, to build complete communities, accessible by transit with shops and services near home, a compact metropolitan region avoiding widely dispersed growth, to increase transportation choice, with support for transit, walking and cycling as well as minimizing the need for travel » (GVRD, Metro Vancouver, 1996).

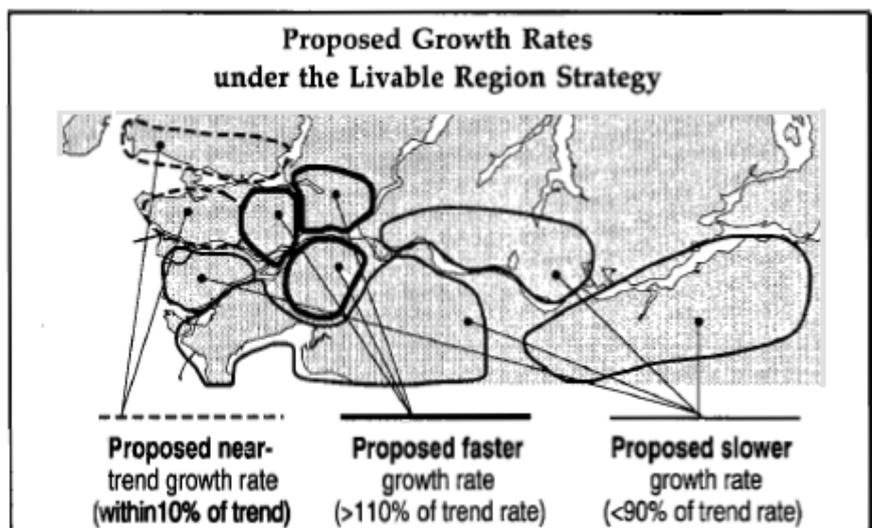
Le plan régional stratégique de 1996 :
usage du sol, centralités urbaines et réseaux de transports



Comme les deux cartes présentées l'indiquent, la stratégie territoriale de croissance se structure autour de quatre idées principales :

- La *définition de zones urbaines aux taux de croissance et au degré d'intensité d'usage du sol différencié*. L'objectif est d'absorber la croissance urbaine dans des zones préférentielles situées non loin des centralités urbaines, afin de pouvoir les desservir en transport collectif et de protéger de toute urbanisation les « green zones ». Les taux de croissance différenciés selon les zones (mentionnés dans la carte ci-dessous) ont pu être négociés grâce à l'intense processus participatif et au rôle des communes dans le conseil d'administration du GVRD.

The Livable Region Strategy proposes that growth rate be nearly the same in some areas, faster in some others, and slower in yet others—compared with the growth rate that would occur in those areas under the "business as usual" trend.



- Un système de *hiérarchie des centres urbains* (cœur de la métropole/centres d'importance régionale/centres municipaux) avec l'accent mis sur le développement des *centralités secondaires* interconnectés en transport collectif (les ronds noirs et gris sur la carte du LRSP de 1996).

- Des « *complete communities* »¹¹⁴, concept qui est défini dans la loi de 1999 validant le plan régional stratégique par : 1) un meilleur équilibre dans la répartition spatiale des emplois ; 2) une diversité des types d'habitation, de leurs prix et de leurs statuts (social/privé) ; 3) un réseau de centres urbains de haute qualité urbaine et comprenant des activités mixtes (services, espaces publics, activités culturelles...) accessibles par transport collectif ou à pied;

- une hiérarchie de *l'offre de transport public* : trains et transports collectifs en site propre (sky-train qui dessert les principales villes secondaires à l'Est de la région urbaine en trait rouge sur la carte ci-dessus), maillage en ligne de bus, infrastructures routières et autoroutières, etc.

A partir de cette période se mettent en place des « coalitions de croissance » et des « groupes d'intérêts » qui participent à leur façon au devenir du territoire. Ces groupes de pressions, à la fin des années 1970, avaient déjà pu empêcher la construction d'une autoroute urbaine au centre ville de Vancouver suite notamment à la création de l'ONG *Greenpeace*. Dans les années 1980-90, les interactions entre les forces citoyennes, économiques et politiques s'intensifient. La ville et le district de Vancouver s'appuient sur vingt-deux agences qui font partie du comité consultatif mandaté pour donner un avis motivé sur les grandes décisions d'orientation du développement territorial. On compte notamment la « Vancouver Economic Development commission », la « coalition of Progressive Electors's (COPE) », représentant les deux principales forces en présence « *business* » versus « *citizen* » qui s'affrontent à l'occasion des grands projets tels ceux du Sky Train, de l'implantation des centres commerciaux et des grandes antennes commerciales – McDonald's, Subway, Starbucks – des pôles de développement économique local (Brunet-Jailly, 2008, p. 378).

La stratégie de développement du district qui est influencée par ces forces de propositions et d'oppositions, s'appuie sur les deux thématiques consensuelles de la *Livability* et de *l'intégrité environnementale*, déjà développées en 1970, pour les ancrer davantage dans une analyse critique des trajectoires d'urbanisation à grande échelle. Cette stratégie vise à répondre aux problèmes de périurbanisation résidentielle diffuse, de dépendance automobile, de déclin des centralités urbaines et de délocalisation de l'emploi dans les zones excentrées des villes.

Pour soutenir cette stratégie de moyen-long terme, le GVRD se voit confié, par la province et les municipalités qui le composent, de nouvelles fonctions :

- une planification de l'usage du sol visant, d'une part, à renforcer le poids des centralités urbaines (mixtes emplois/habitats/services), d'autre part, à mieux les coordonner à la planification des infrastructures de transport,
- la création, en 1998, d'une autorité régulatrice des transports, the Greater Vancouver Transportation Authority (Translink), partenaire du GVRD pour réaliser la planification et le cofinancement des infrastructures et la régulation des services de transport,

114 Ce concept énoncé dans la stratégie régionale de croissance renvoie à la notion de "sens of community" évoquée dans le New Urbanism et à celle de « communauté viable » évoquée dans l'idéal de la ville écologique.

- le renforcement de la politique de construction et de gestion du logement social à travers la Greater Vancouver Housing Corporation (GVHC).

En fait, les deux corporations du logement et des transports affiliées au GVRD ont été créées pour soutenir la coopération intercommunale dans ces domaines et dépasser les intérêts divergents entre les différentes municipalités. La Province, en charge auparavant de ces domaines d'action, ne pouvant jouer ce rôle d'intermédiation et d'amélioration de la coopération intercommunale, s'est appuyée sur le GVRD. Cependant, certains analystes pensent que le GVRD ne dispose pas des moyens de gouvernance suffisants pour mener à bien cette tâche. Comme le notent Smith et Oberlander¹¹⁵, les districts régionaux en Colombie-Britannique sont de nature «confédérale» et «n'existent que pour faire ce que les municipalités ne peuvent pas faire elles-mêmes». Le système du GVRD est organisé plutôt comme une *collaboration entre municipalités qui doivent coopérer pour définir un intérêt commun*. De ce fait, le système en Colombie-Britannique «favorise l'accord» et en dépit de ses imperfections, *la planification consensuelle dans les districts régionaux a abouti à une capacité à s'accorder sur certaines politiques particulières dans une variété de conditions*. Le GVRD fonctionne sur un modèle de consensus ou, à défaut, de gouvernement par la majorité. C'est pourquoi il rencontre des *difficultés pour amener les municipalités à dépasser leurs propres intérêts* afin d'épouser les intérêts de la région métropolitaine.

Cela dit, il est indéniable que le GVRD a joué un rôle très important, dans les années 1990, de structuration de l'action collective et une vision de développement territorial qui concilie, au nom de la *livability*, protection des espaces verts, urbanisation prioritaires des centralités urbaines, maillage de ces dernières en réseau de transport collectif.

LXXVII- Les années 2000-2010 : vers des stratégies de développement durable et de résilience

Considérer davantage les aspects sociaux et environnementaux : difficultés d'accès au logement, périurbanisation subie et usage de l'automobile

A partir de 2001, la référence explicite au concept de «sustainability» exprime l'idée que les politiques dorénavant mises en œuvre doivent venir combler les insuffisantes finalités sociales et environnementales attachées aux politiques de «livability»¹¹⁶.

En effet, les politiques menées jusqu'à présent au nom de la *livability* ont été nourries par la croyance qu'une protection des espaces naturels et surtout une rupture urbaine fondée sur la compacité et la renaissance des centres urbains pouvaient répondre au double défi d'améliorer la qualité environnementale et la qualité de vie (voir idéal de la ville écologique exposé plus haut). Cet idéal a malheureusement sous-estimé la force des logiques de marché qui orientent, au même titre que l'intervention publique, les processus de renouvellement urbain et contribuent à accentuer les inégalités d'accès aux centralités rénovées.

Au début des années 2000, l'aire urbaine de Vancouver connaît des problèmes sociaux et

115 Oberlander H. Peter et Smith. Patrick J., 1993, «Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia» dans *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, ed. Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (Berkeley, CA/Kingston ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993), 329-373.

116 D'ailleurs, le premier document stratégique de la région métropolitaine faisant explicitement référence au «durable» porte encore mention du terme de livable region : *Choosing a sustainable future for Metro Vancouver, A livable and sustainable region*, November 2001

environnementaux persistants. Si les politiques de *Livability* menées jusqu'à présent ont réussi à faire de la ville et de la région de Vancouver l'une de celle considérée comme la plus agréable à vivre qui figure d'ailleurs au box office des classements nord-américains, les problèmes persistants les plus fréquemment cités sont : la paupérisation, la drogue, le crime, le manque de logement social abordable ; la pollution de l'air, la congestion autoroutière, l'insuffisante qualité de l'eau, des distances parcourues en automobile plus longues. Les inégalités sociales et territoriales ont aussi tendance à se creuser¹¹⁷. On constate une accentuation des inégalités de revenus et d'accès aux aménités de la ville, certains quartiers tel que celui d'Eastside devenant le lieu ségrégué des drogués et d'autres tel que Westside le lieu privilégié des gens fortunés y compris de ceux qui vivent du blanchiment de la drogue et investissent dans l'immobilier les profits réalisés par le commerce avec l'Asie.

Les obstacles principaux à l'avènement de la ville durable se trouvent là encore, comme en Europe, dans les tensions entre les trajectoires d'urbanisation, les dynamiques territoriales générées par des logiques de globalisation et les réponses politiques et citoyennes apportées aux échelles d'enjeux et de problèmes qui se posent. Mais sur le continent nord-américain plus qu'ailleurs les tensions entre l'exercice de planification et le marché se font jour et imposent de trouver de nouveaux leviers et démarches d'action.

Sens et stratégies de développement urbain durable à Vancouver : des groupes d'intérêts qui se mobilisent sur les enjeux économiques et sociaux

Confronté aux problèmes persistants signalés ci-dessus, à partir de 2001, le GVRD révisé le Plan stratégique de 1996 en introduisant plus explicitement la problématique de la durabilité urbaine. Les thématiques écologiques et de la qualité de vie restent structurantes mais intègrent davantage les questions sociales et économiques. Le district investit quatre questions supplémentaires : équité, inclusion et interaction sociales, sécurité et adaptabilité.

La première initiative d'envergure métropolitaine en faveur de développement durable date de 2002. Elle s'exprime à travers le « *Sustainable Region initiative* » (SRI, 2002). Celui-ci prend en compte les problèmes de localisation de l'emploi qui, en dépit des objectifs du GVRD, continue de s'implanter en dehors des centres secondaires desservis par transport collectif, ainsi que les problèmes sociaux persistants d'accès au logement, de pauvreté et de drogue qui n'avaient pas été intégrés au plan stratégique LRSP de 1996. La politique de durabilité s'attaque ainsi explicitement à deux problèmes environnementaux et sociaux majeurs que celle de « *livability* » avait insuffisamment considéré : l'exclusion sociale et la ségrégation spatiale dues notamment aux difficultés d'accès au logement ; la détérioration de l'environnement urbain (qualité de l'air...) et de la qualité de vie (allongement des distances et du temps de déplacement quotidien...) par l'utilisation croissante de l'automobile à l'extérieur de la ville de Vancouver (voir annexe 5).

Toutefois, là encore des analyses viennent corroborer le fait que le GVRD ne dispose pas tout à fait des moyens adaptés aux finalités de l'action qu'il poursuit. Le district régional repose sur un consensus obtenu par la majorité des voies de ses représentants plutôt que sur la subordination à un gouvernement régional ou métropolitain directement élu. De ce fait, les ***pouvoirs du GVRD se trouvent limités pour mettre en œuvre une coordination des politiques sectorielles à l'échelle intercommunale.*** L'absence d'un mandat explicite du district en matière de coordination des politiques sociales, environnementales et économiques

117 A consulter l'excellente analyse menée par : Andrew Heisz, 2006, Tendances et conditions dans les régions métropolitaines de recensement, Le Canada et ses villes mondiales : Conditions socio-économiques à Montréal, Toronto et Vancouver, Statistique Canada – no 89-613-MIF au catalogue, no 010, juillet 2006

à l'échelle de la région métropolitaine a amené les municipalités à considérer le GVRD comme peu légitime pour coordonner ces politiques. D'autant que *la province reste responsable des services sociaux et du système de santé, et détient les financements pour le logement social*. En conséquence, *continuer à élire de façon indirecte les membres du conseil du GVRD devient un frein du point de vue de la démocratie locale et de la structuration d'une stratégie de développement territorial*¹¹⁸. Certains experts préconisent l'élection directe du conseil du district par le biais de quartiers régionaux ou d'un deuxième tour de scrutin pendant les élections municipales, ainsi que la création d'un organisme de contrôle, une sorte de « protecteur du citoyen », chargé de surveiller les activités du GVRD et de produire des rapports à l'intention du public¹¹⁹. C'est bien la légitimité politique du GVRD vis-à-vis de la Province et des Maires qui est ici en question, ainsi que son rôle dans la démocratie locale pour parvenir à impliquer dans la mise en œuvre du « plan stratégique » les acteurs qui jouent un rôle déterminant dans la transformation du territoire.

A partir des années 2000, confronté à la difficulté de financer et de mettre en œuvre les actions dans les domaines du transport collectif, du logement social et de la mixité des fonctions (emploi/habitat/service) dans les centres urbains déjà constitués, le GVRD favorise la constitution de « régimes urbains¹²⁰ », alliances entre acteurs privés et publics qui donnent lieu à des contractualisations permettant d'orienter les actions dans le sens des objectifs considérés comme stratégiques (Brugmann J, 2002). Le GVRD s'appuie alors sur les initiatives prises dans ce domaine par la ville-centre. D'autant, que bon nombre de municipalités lui reprochent de centrer son action sur l'articulation usage des sols, transport et protection environnementale, sans accorder une place suffisamment importante au développement économique et aux problèmes sociaux. C'est pourquoi, en dépit de la volonté du GVRD, les coalitions de croissance se sont davantage organisées autour de ces aspects.

Tel qu'Emmanuel Brunet-Jailly le montre très bien dans son article de 2008, l'élection du nouveau Maire de Vancouver durant l'année 2002 est l'occasion de remettre sur la scène politique ces aspects économiques et sociaux. Mais alors que la majorité des candidats veulent promouvoir un développement de Vancouver tourné vers la globalisation économique et financière pour ériger Vancouver au rang des villes mondiales, Larry Campbell soutenu par la Coalition of Progressive Electors's (la COPE qui représente le personnel municipal et les citoyens affiliés au City Council) énonce dans son programme qu'un tel développement économique ne peut avoir lieu sans des politiques qui traitent des aspects sociaux par lesquels la ville perd de son « habitabilité ». Il s'agit de favoriser des politiques d'éducation et de santé centrées notamment sur les problèmes de drogues et d'addiction, des politiques de transport et de lutte contre la congestion en lien avec le GVRD, de soutien au développement économique mais dans des filières où Vancouver peut affirmer un leadership, et enfin de requalification des quartiers en les rendant plus mixtes pour leur apporter davantage de sûreté, de dynamisme

118 Kevin Ginnell et Patrick Smith. "Habitat @ 25: Lessons (still) From Vancouver," dans Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul +5) (Vancouver: Université de la Colombie-Britannique/Université Simon Fraser, 2001).

119 On retrouve là encore des éléments d'analyse déjà mis en avant dans l'étude des trajectoires d'agglomérations européennes qui ont donné lieu à la publication, en 2009, du livre aux Editions PUCA-Certu « vers des villes durables » écrit sous notre direction. L'étude du cas d'Hanovre a bien montré que l'élection au suffrage universel des élus de l'intercommunalité donnait à celle-ci une légitimation politique lui permettant de mieux coordonner des politiques sectorielles en phase avec la stratégie de développement territorial négociée avec les maires.

120 Brugmann J., 2002, "The strategic city: sustaining local values in a global economy", Paper presented at the *Are we on the right track*, GVRD Conference. *The urban regime includes formal and informal agreements between sectors and institutions, and by a policy regime, constructed by the alliance, that facilitates consensus action and guides private practices in favor of the strategic objectives. The regime provides the super-structure for the body of practice that we call a 'city strategy'.*

et d'habitabilité¹²¹. Finalement, c'est grâce à son programme reliant les aspects économiques et sociaux à ceux de *Livability* que Larry Campbell a été élu Maire de Vancouver en novembre 2002, à la suite d'un sursaut démocratique (*democratic revival*). Toutefois, les coalitions économiques (*business community*) mieux organisées ont permis trois ans plus tard, en 2005, l'élection de Sam Sullivan, de tendance plus conservatrice, faisant la promotion de la qualité environnementale et de l'habitabilité de Vancouver comme un argument de marketing urbain pour attirer les investisseurs économiques (Brunet-Jailly, 2008, p. 380). Ces coalitions ont fait pression sur le GVRD afin qu'il coordonne mieux son action en matière d'usage du sol, des transports et de protection environnementale avec une action en faveur du développement d'un leadership économique de la région urbaine.

Construire les synergies entre livability, sustainability et resiliency

Durant la période faste où Larry Campbell fut Maire de Vancouver, entre 2002 et 2005, de nombreux projets visant à concrétiser une démarche de développement durable faisant le lien entre la *livability* et les visées sociales, économiques et environnementales du développement urbain ont été menés. C'est au cours de cette période que le GVRD a participé à un concours international organisé, entre 2001 et 2003, sous l'égide de l'Union internationale de l'industrie du gaz, dénommé Cities PLUS (*Planning for long-term urban sustainability*), visant à élaborer une vision à 100 ans pour des villes planifiant leur durabilité urbaine. Cet exercice a impliqué 500 experts et quatre organisations représentatives des secteurs public-privé : le GVRD, le Sheltair Group (une société d'expert-conseil du secteur privé), the International Centre for Sustainable Cities (le centre international des villes durables basé à Vancouver) et le Liu Centre for the Study of Global Issues de l'Université de British Columbia (partenaire académique).

L'horizon temporel à 100 ans a permis de compléter la notion de développement urbain durable en ajoutant aux deux concepts clés, d'habitabilité (*Livability*) et de soutenabilité (*Sustainability*), celui de résilience (*Resiliency*). Si le concept de soutenabilité conduit à s'interroger sur la capacité d'un mode de développement à soutenir des finalités sociales, environnementales et économiques, le concept de résilience insiste sur « *la capacité des institutions et des individus à répondre et faire face aux changements en cours dans leur environnement, afin qu'ils puissent s'adapter et résister à des situations d'incertitude et à des événements extrêmes (climatiques...)* »¹²². Aussi, le concept de résilience met-il en rapport deux idées essentielles :

- la capacité limitée d'absorption des pressions environnementales exercées par l'activité humaine; la recherche d'une meilleure résistance des territoires aux aléas climatiques ou catastrophes naturelles fortement dommageables pour la protection des personnes et des lieux dans lesquels ils vivent,
- la nécessité de préserver les ressources dont a besoin une ville pour assurer sa survivance dans le temps¹²³ (Girardet H., 1999).

Ces avancées significatives dans l'entrecroisement de l'analyse éco-systémique et des modes

121 « Whereas newly built areas tend to be segregated by income, many Vancouverites wanted more of a mix that would give them a safer, more dynamic, and livelier city » (Brunet-Jailly, 2008, p.379).

122 "The region's ability to enhance "the personal and collective capacity of individuals and institutions to respond to and influence the course of change even in the face of the unexpected" (Forum Urbain Mondial, The Livable City, <http://dsp.pwgsc.gc.ca/Collection/Iu92-4-6-2004F.pdf>, page 32)

123 Girardet, H. 1999. Creating Sustainable Cities. Devon, UK: Green Books for the Schumacher Society.

de développement urbain (formes urbaines, usage du sol et transport) ont enrichi les documents stratégiques produits par le GVRD¹²⁴ à partir de 2005. Les liens entre le renouvellement des formes urbaines et le changement climatique ont pu ainsi être mieux formalisés¹²⁵ à partir de *démarches prospectives et itératives*.

La construction d'une vision à 100 ans et la prise en compte du concept de résilience ont conduit à mettre en œuvre une démarche plus adaptative et collaborative visant à reconsidérer les orientations stratégiques de long terme et les actions à réaliser en fonction des résultats obtenus et des objectifs à atteindre.

A chaque étape de cette démarche, les visées de *Sustainability* et de *Resiliency* ont été introduites pour compléter celle de Livability. Cela a donné lieu à un renouvellement des outils méthodologiques d'analyse territoriale, des indicateurs de suivi des résultats obtenus par les politiques menées, des démarches mises en œuvre à l'échelle des villes¹²⁶ et du district (voir annexe 5). A partir de 2003, le programme *Cities Plus* permet de mettre au point de nouveaux outils d'analyse éco-systémique du territoire notamment dans le domaine des flux matière-énergie et dans celui de la résilience en intégrant davantage une démarche prospective (voir Annexe 6). Cependant, les aspects les moins probants dans cet outillage utilisé pour orienter l'action concerne les aspects sociétaux qui restent un domaine traité à part.

124 Voir à ce propos le document : A Sustainable Urban System, The long-Term Plan for Greater Vancouver, Cities PLUS, 2003, disponible sur les sites Internet suivants : <http://www.citiesplus.ca/>; <http://www.icsc.ca/> et aussi http://sustainablecities.net/docman-resources/cat_view/110-resources/98-urban-sustainability-planning-a-implementation

125 Les documents stratégiques dont il est fait ici référence sont les suivants :

Metro Vancouver's Growth Strategy, Actions for Sustainable Region, April 25, 2008

Our Livable Region 2040, Metro Vancouver's Growth Strategy, September 30, 2008

Metro Vancouver Sustainability, Report, January 2009

126 A partir de 2005, la ville de Vancouver a été à l'initiative de nouveaux concepts et de démarches. On peut citer la notion d'éco-densité (voir Annexe 5), la méthodologie « sustainability by design » mise au point avec l'Université (UBC) ; le Vancouver Green Guide de 2006 réalisé avec le concours de la Fédération canadienne des municipalités, le système des indicateurs de qualité de la vie en ville menée avec la Banque Mondiale et la mise en place de critères de reporting annuel pour évaluer l'impact environnemental du développement urbain. Ces outils de suivi de l'action ont servi à la ville et au district de communiquer sur ses résultats, autant qu'à inscrire dans leur démarche dans un processus d'amélioration continue (voir Annexe 5).

LXXVIII- Limites des politiques menées

LXXIX- Limites des politiques de redéveloppement urbain inspirées du *New Urbanism*

LXXX- Une densification et une diversification des usages uniquement dans les pôles urbains déjà constitués proches de la ville-centre

Les projets de « redéveloppement urbain » effectués sous l'égide du *New Urbanism* dans la zone centrale de la ville-centre et de la proche banlieue se sont opérés par une densification et une amélioration de l'espace public. Toutefois, ils ont rarement donné lieu à une *mixité des fonctions urbaines* mis à part dans la péninsule de la ville-centre¹²⁷. Les anciennes zones industrielles le long de la rivière Fraser et des bras de mer ont été redéveloppées en espaces résidentiels attractifs bordant des quais réaménagés et des espaces verts récréatifs, tels que l'illustrent les exemples du village olympique, de False Creek et East Fraserlands¹²⁸.

Mais, à l'extérieur de la couronne centrale, « la diversification et la mixité fonctionnelle sont très faibles dans les nouvelles zones urbanisées. Les promoteurs semblent convaincus que les commerces de détail connaîtront un échec et que les acheteurs de logement éviteront de s'installer à côté des aménagements non résidentiels. Les principaux obstacles au changement sont les règlements locaux qui empêchent les formes novatrices d'aménagement, les méthodes de calcul des droits d'aménagement et le penchant des consommateurs pour les maisons individuelles » (Tomalty R. et Alexander D., 2005).

La même analyse est faite par Jill Grant (2002), selon lequel les thèses du *New Urbanism* sont particulièrement adaptées à la régénération urbaine des parties anciennement industrielles des villes-centres¹²⁹ ou au redéveloppement urbain des villes moyennes d'une agglomération jouant le rôle de pôle complémentaire à la ville-centre, et moins à la « compacification » du périurbain résidentiel. En effet, le pari visant à mettre en valeur la qualité et l'attrait des lieux¹³⁰ dans l'objectif d'attirer de nouvelles fonctions et catégories de populations n'est tenable que dans des espaces fortement attractifs où le niveau de centralité et d'accessibilité soutiennent une rentabilisation des investissements réalisés et rendent désirable et viable la mixité des usages. En ce sens, le *new urbanism* est considéré comme pouvant davantage contribuer à revitaliser les centres urbains et à lutter contre le déclin des villes-centres plutôt qu'à limiter la périurbanisation.

127 La compacité qui recouvre un peu près le même sens qu'à Barcelone, c'est-à-dire « la densification, la mixité des fonctions urbaines et des usages de la ville, l'accessibilité aux aménités, services et transports » (Laigle, 2009) ne s'opère pas de la même façon, du fait du manque d'outil et de principes d'aménagement.

128 Voir à ce sujet le site de la ville de Vancouver : <http://vancouver.ca/commsvc>

129 Un autre aspect du nouvel urbanisme concerne le recours au design participatif : il s'agit d'associer divers acteurs (promoteurs, aménageurs, représentants du secteur public, mais aussi citoyens et groupes d'intérêt) dans l'élaboration des lignes directrices d'un projet de développement urbain, ceci dans le cadre de sessions intensives de brainstorming (Ouellet M., 2006).

130 Aménagement des lieux de promenades et de centres de congrès sur des quais de docks, de centres d'affaires et commerciaux autour des anciennes gares de marchandises reconverties...

LXXXI- Une ville plus résidentielle mais moins intégratrice des populations et des activités marginalisées

Une autre question posée par l'application du New Urbanism est celle du renouvellement de population qu'elle induit. Le parti pris de l'attractivité urbaine d'une « ville désirable » conjugué à l'augmentation des prix immobiliers a rendu inaccessible la ville aux classes moyennes. Le retour de la population en ville centre est donc très sélectif. Comme le souligne Trévor Boddy¹³¹, il s'agit des classes investisseuses plus que créatives. La ville apparaît comme un espace de placement.

La réhabilitation des quartiers centraux, tels Granville, s'est opérée par une transformation des hôtels meublés qui comprenaient du logement bon marché, en immeubles de copropriété dont le prix a fortement progressé. Il semblerait ainsi que les choix faits pour transformer Vancouver en une ville plus résidentielle aient conduit à une proportion plus importante de logements, mais par contre à un changement de population qui a évincé les plus défavorisées. La ville de Vancouver n'est pas devenue un territoire où l'on réside et où l'on s'ancre durablement puisque les nouveaux venus sont essentiellement de jeunes cadres très mobiles en location ou des retraités qui achètent un logement de villégiature ou placent leur argent en tant que propriétaires bailleurs, d'après T Boddy.

LXXXII- Problème d'équité sociale d'accès à la ville-centre

Alors que la ville de Vancouver mène depuis de nombreuses années des politiques sociales d'intégration à travers ses politiques éducatives et culturelles et celles en faveur du logement aidé, les mécanismes de négociation avec les promoteurs et aménageurs qui président au renouvellement urbain des quartiers centraux font de Vancouver une ville peu intégratrice des populations diversifiées. Les populations marginalisées se trouvent concentrées dans certains quartiers, tel celui d'East Side, connu pour ses drogués.

De même, malgré les efforts fournis dans la participation citoyenne des populations immigrées d'origine asiatique, celles-ci ont de moins en moins accès au centre ville. La communauté chinoise s'est regroupée progressivement dans les villes secondaires de l'agglomération telle qu'à Richmond située proche de la zone aéroportuaire.

C'est pourquoi T. Boddy affirme que le New Urbanism a permis à Vancouver de valoriser son image sans lui donner une « valeur de vie » en termes d'habitabilité pour le plus grand nombre. Comme si Vancouver était devenue une ville plus « désirable » mais socialement plus sélective.

LXXXIII- Une ségrégation socio-urbaine renforcée

Dans ce contexte, la ségrégation socio-urbaine a tendance à s'accroître à l'échelle du Grand Vancouver. L'intensité de la croissance économique et démographique¹³² renforce la compétition sur l'usage du sol et l'accès inégal aux centralités urbaines. A l'échelle des projets urbains, l'accent mis sur le design urbain et paysager pour attirer les classes aisées et

131 Nous conseillons sur ce sujet l'article suivant de Trévor Boddy traduit en français et publié dans la revue Constructif : Boddy T., 2007, L'ultime centre-ville ?, Revue Constructif, N°16, Février 2007, disponible à l'adresse suivante : http://www.constructif.fr/Article_32_55_393/L_ultime_centre_ville.html

132 Croissance en partie due à l'ouverture des échanges avec l'Asie et à la venue d'un grand nombre d'immigrants asiatiques.

vieillissantes en ville accélère la spéculation foncière et exclut les couches les plus défavorisées des centres qui sont rénovés selon des principes de qualité environnementale urbaine (Filion P., 2004 ; Garde A., 2004).

D'après Trevor Boddy (2007), les urbanistes de Vancouver ont privilégié des signes visuels de la ville créative et désirable sans mettre en place les conditions pour générer une richesse de la vie urbaine qui suppose l'intégration des populations immigrées et des catégories d'artistes marginaux ou alternatifs dans le renouvellement de la ville. L'effort, selon lui, a été insuffisant sur le soutien au logement aidé (pour des catégories à moyen ou faible revenu) et sur les institutions et équipements culturels. Ainsi, pour des raisons de financement des opérations, les choix étroitement contrôlés par les principaux urbanistes, habituellement au moyen de bonus sociaux, ont privilégié des grands projets de densification aux dépens de services publics et culturels : petits parcs, conservation de bâtiments historiques, lieux d'art et d'essai, construction d'infrastructures communautaires, contribution à un fonds de logement social, services de garde quotidienne, etc. Or ce sont ces petits projets maillant espaces résidentiels reconvertis, équipements de proximité, soutien à la vie culturelle et quotidienne qui font le dynamisme et à la richesse d'une vie urbaine.

Ainsi, le renouvellement urbain a-t-il trop privilégié le développement résidentiel pour « riche » au détriment du maintien des activités de création soutenant des niches d'activité dans des quartiers abordables : « *La conversion des tours se poursuit dans les anciens entrepôts des quartiers historiques de Yaletown et de Gastown, qui accueilleraient auparavant des sociétés de design, de médias et d'informatique. Les urbanistes de Vancouver ayant privilégié les habitations à toute autre forme de développement, on peut difficilement jeter la pierre aux promoteurs : le président de la Westbank Corporation, Ian Gillespie, estime désormais que des projets de copropriétés à Vancouver ont un retour sur investissement cinq fois supérieur à celui de nouveaux bureaux, rapport unique pour une ville nord-américaine* » (Boddy, 2007) . Il semblerait ainsi que la ville de Vancouver s'est tournée vers le marketing urbain et la défense d'une image qui ont fait quelque peu oublier les valeurs d'équité et de solidarité pourtant inscrites dans les politiques sociales et d'accueil des populations immigrées qui ont été menées depuis les années 1970.

LXXXIV- Limites des stratégies de développement territorial fondées sur le polycentrisme et la mobilité en transport collectif

LXXXV- Une difficulté à organiser le polycentrisme : la poursuite d'une croissance des emplois et des habitants dans les communes à l'extérieur du cœur d'agglomération

Même si les actions du GVRD, dans leurs intitulés, ressemblent aux initiatives prises dans des agglomérations européennes, tels Barcelone et Stockholm, considérées parmi celles ayant mené des politiques novatrices de développement urbain durable (Laigle, 2009), les conditions dans lesquelles ces actions sont mises en œuvre et les difficultés rencontrées, les en distinguent.

D'une part, la structuration polycentrique habitants/emplois autour des centralités urbaines peine à s'établir en des termes acceptables du point de vue environnemental et de la qualité de vie. Bon nombre de municipalités de banlieue enregistrent une importante densification de population rapportée aux taux de consommation du sol, telles North Vancouver et Lonsdale où des projets exemplaires de densification résidentielle et d'activité ont eu lieu. En revanche

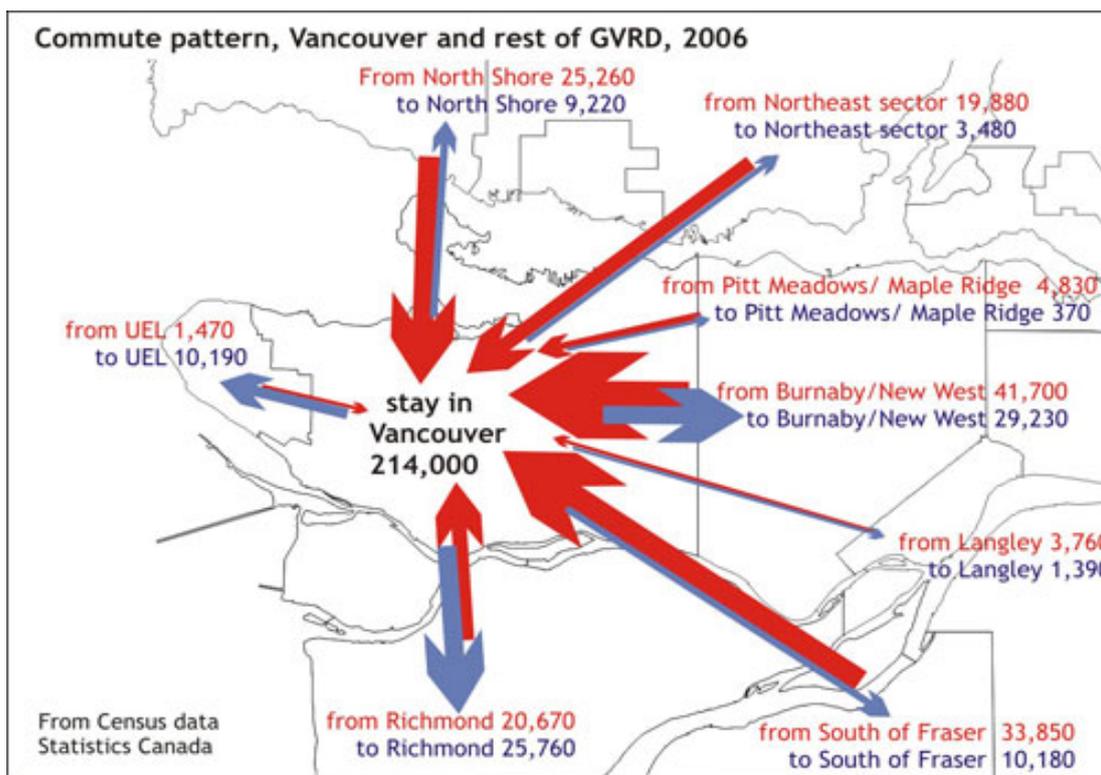
« le district régional du Grand Vancouver n'a pas atteint ses objectifs de croissance de la population et de compacité dans les zones *extérieures* à la ville-centre et à la couronne centrale »¹³³. Et la localisation de l'emploi ne s'est pas effectuée dans les proportions attendues dans les pôles secondaires les plus proches de la ville-centre, mis à part ceux où sont regroupés l'administration du GVRD (Metrotown et New Westminster) et l'aéroport (Richmond). Comme l'illustrent les annexes 3 et 5, ce sont les municipalités les plus reculées et les plus petites, telles Coquitlam et Langley, qui ont connu un taux de croissance de la population résidentielle le plus important. De plus, ce sont des villes anciennement industrielles et éloignées du cœur de l'agglomération telle que Surrey qui connaissent une forte progression de l'emploi, alors que celles de Burnaby et Metrotown mieux insérées dans les réseaux de mobilité métropolitaine, une fois achevée l'implantation des emplois administratifs, peine à attirer des emplois diversifiés. Le Smart Growth serait en partie passé à côté de l'une de ses cibles : accompagner des redéveloppements urbains plus compacts et mixtes dans les centralités urbaines du cœur de l'agglomération desservies par transport collectif. Les enquêtes de déplacement montrent en effet que les déplacements en transports collectifs représentent 25 % du total des déplacements à Burnaby et 27 % à New Westminster, tandis qu'ils ne représentent que 6% à Langley et 11 % à Coquitlam et à Surrey qui connaissent de forts taux de croissance (source Statistics Canada, 2006 Census).

LXXXVI- Une discordance entre lieux d'habitats et d'emplois générant des déplacements pendulaires pour les ¾ en automobile dans la région urbaine

Dans l'aire métropolitaine de Vancouver, seulement 16,6% de la croissance de l'emploi se produit dans les centralités urbaines. Le manque de concentration des emplois est aggravé par les problèmes de conception des centres secondaires. Au lieu de nœuds d'activités denses et diversifiés dépeints dans les documents de planification, bien des nœuds en périphérie se composent de secteurs mornes agençant des grands parcs de stationnement et des bâtiments commerciaux et d'entreprises à l'architecture monotone situés en bordure d'une infrastructure routière (Tomalty R. et Alexander D, 2005). D'où une discordance entre les nouveaux lieux de localisation résidentielle situés de plus en plus loin de la ville-centre et ceux de l'emploi, accentuant les flux pendulaires journaliers. Ainsi, malgré les efforts de planification coordonnée entre l'usage du sol et les transports, on enregistre, entre 1991 et 2001, « une augmentation de la part occupée par l'automobile dans les déplacements quotidiens matinaux, celle-ci passant de 77 à 79 % dans la région du Grand Vancouver et se tassant à 74,5 % en 2005 » (Tomalty R. et Alexander D, 2005). Par contre, la stratégie de protection des espaces naturels a permis de contenir l'étalement urbain et de maintenir des espaces récréatifs proches des zones résidentielles et une activité agricole soutenant le secteur agroalimentaire.

Comme la carte ci-dessous l'indique, les déplacements domicile – travail les plus nombreux entrant dans la ville-centre, en dehors des centres secondaires de Burnaby-New Westminster et de Richmond, proviennent de pôles excentrés à plus de 40 kilomètres en voiture tels que South of Fraser, North Shore et Northeast. De plus, le tableau ci-dessous illustre l'augmentation des déplacements quotidiens s'opérant entre districts régionaux. Ces résultats renvoient aux débats scientifiques nord-américains sur la structuration multipolaire possible des agglomérations métropolitaines en fonction de leur interconnexion en transport collectif et des logiques de localisation des ménages et des entreprises (Laigle et Matthys, 2010, ANR Ville Durable, projet ASPECT 2050).

133 Tomalty Ray and Alexander Don, 2005, *Smart Growth in Canada: implementation of a planning concept*, Final Report, Policy and Research Division CMHC, August 2005.



Source: Statistics Canada, 2006 Census Data

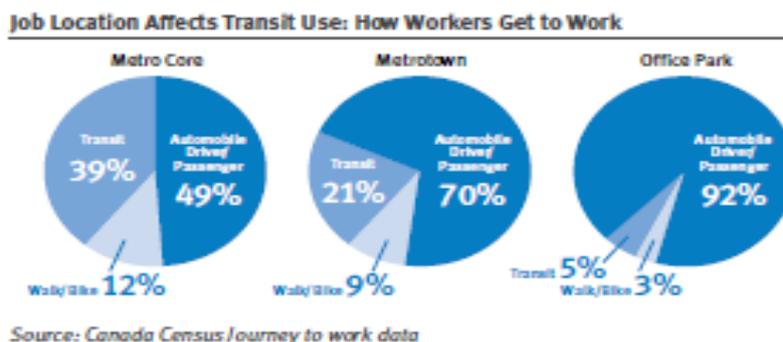


Table 3: Region to Region Commuting, Metro Vancouver, FVRD, SLRD, 1996 - 2006

Region to Region Commuting Pattern	1996	2006	5 Year Change 2001 - 2006		10 Year Change 1996 - 2006	
	Commuting Labour Force *	Commuting Labour Force *	#	%	#	%
Commuting In						
Fraser Valley Regional District commuting in to Metro Vancouver	16,525	22,080	1,635	8%	5,555	34%
Squamish Lillooet Regional District commuting in to Metro Vancouver	1,155	1,235	0	0%	80	7%
Commuting Out						
Metro Vancouver commuting to Fraser Valley Regional District	5,175	7,880	1,700	28%	2,705	52%
Metro Vancouver commuting to Squamish Lillooet Regional District	470	330	-260	-44%	-140	-30%

* Employed Labour Force with a fixed place of work, or work at home. Excludes no-fixed workplace.

Source: Statistics Canada, 1996, 2001, 2006 Census

Source: Statistics Canada, 2006 Census Bulletin N°8, « Commuting in Metro Vancouver, May 2008

Cependant, on constate un phénomène de « *reverse commuting* » pour Richmond et pour l'UEL (l'Université) et progressivement pour Burnaby que confirment les statistiques plus récentes de 2010.

Le « *reverse commuting* » concerne les actifs résidents qui habitent dans la ville de Vancouver et qui vont travailler à l'extérieur de la ville dans d'autres communes suburbaines. Ce phénomène peut être considéré, selon le cas, comme un échec ou une réussite des politiques menées. Un échec s'il signifie que les emplois créés à l'extérieur du CBD (Core Business district) attirent les populations qualifiées qui sont revenues vivre en ville-centre. D'où un échec de la politique visant une réduction de la discordance entre lieux d'emploi et d'habitat. Une réussite si les emplois créés à l'extérieur génèrent des flux de déplacement qui décongestionnent le centre-ville et permettent de rentabiliser des lignes de transport collectif qui peuvent alors être utilisées dans les deux sens, pendant les heures de pointe de la journée, les flux du *commute-out* équilibrant ceux du *commute-in* dans la ville-centre et ayant un effet levier sur les potentiels de structuration des corridors d'urbanisation le long des axes de transport collectif donc sur le « *transit-oriented urban development* ».

Ce *reverse commuting* est surtout patent pour les suburbs les plus proches de la ville-centre. Comme le souligne Trevor Boddy (2007), « sur les 83 hectares de nouvelles tours approuvées pour le centre-ville de Vancouver, 90 % accueillent des appartements en copropriété. Des prévisions de fréquentation des transports publics indiquent que les flux sortants du centre-ville seront supérieurs aux flux entrants chaque matin. La circulation et les temps de trajet en centre-ville ont déjà diminué, tandis que les arrondissements voisins, mal desservis par les transports publics, créent toujours de nouveaux emplois. La croissance de la circulation de banlieue à banlieue a conduit le gouvernement provincial de Colombie britannique et son Premier ministre, Gordon Campbell, à lancer un programme de construction de ponts et de boulevards périphériques. Il reproduit ainsi bêtement le plan de Seattle et d'autres métropoles américaines, grandes gaspilleuses d'énergie, et va à l'encontre de la nature radiale de notre système de transport public ferroviaire, conçu pour desservir les emplois et le commerce du centre-ville ».

LXXXVII- Les conflits d'intérêts entre coalitions : des théories urbaines du développement territorial qui vont à l'encontre d'une métropolisation économique ?

La controverse qui s'est organisée autour de ce phénomène de « *reverse commuting* » renvoie à un débat politique sous-jacent sur la capacité d'organiser le polycentrisme en valorisant un cœur de ville plus résidentiel mais aussi plus dynamique sur le plan économique. En fait, cette controverse interroge la possibilité de pouvoir combiner les stratégies urbaines du *New Urbanism* et celles du *Smart Growth*, afin de défendre l'intégrité environnementale de la région urbaine de même que sa métropolisation économique. Elle met en évidence les contradictions éventuelles entre ces deux stratégies urbaines et territoriales menées à deux échelles différentes et la stratégie de développement économique visant à insérer Vancouver dans un réseau de villes mondiales. C'est pourquoi à partir de 2006, un intense débat d'opinion s'est engagé, afin de mesurer les avantages et les inconvénients des stratégies adoptées par la ville et le GVRD. L'une des finalités avérée de ce questionnement était, de la part des forces économiques, de ne pas privilégier une attractivité urbaine et résidentielle au détriment de l'attractivité économique et du positionnement de Vancouver dans un réseau des villes mondiales.

Confrontée à ce débat entre coalitions d'intérêt économique et légitimité politique des choix

de stratégies urbaines et territoriales effectués depuis les années 1990, la ville de Vancouver a édité, à partir de 2006, une série de notes de synthèse faisant le point sur l'évaluation des tendances observées en termes de localisation de l'emploi, de mouvements résidentiels et de flux de déplacement. Ces notes présentées sous le titre « *metropolitan core jobs and economy land use plan* » ont en fait servi à montrer que les stratégies adoptées n'allaient pas à l'encontre du développement économique et étaient compatibles avec une amélioration de la qualité de vie. Elles ont été utilisées au fur et à mesure pour consolider l'argumentaire de la collectivité vis-à-vis des acteurs économiques locaux et plus largement vis-à-vis des investisseurs internationaux.

La première note, celle de janvier 2006, expose clairement que 69 % des habitants de la ville-centre travaillent à Vancouver et que le « reverse commute » s'explique par deux phénomènes congruents : la croissance du nombre d'habitants dans la ville et parmi ceux-ci l'augmentation de ceux qui travaillent dans la ville et de ceux qui travaillent à l'extérieur de la ville. L'accroissement du « commute-in » s'expliquant par le fait que Vancouver a connu aussi une augmentation de ses emplois. La ville serait ainsi gagnante sur les deux points : plus d'habitants et plus d'emplois, et des flux de mobilité davantage équilibrés (voir à ce sujet les évolutions statistiques rétrospectives effectuées depuis 1981 et présentées en Annexe 3).

La seconde note intitulée « *myth and fact* », éditée en avril 2007, prend le contre-pied de toutes les critiques formulées à l'encontre des stratégies de la ville et du GVRD (voir la fin de l'Annexe 3). Elle expose que la ville de Vancouver reste attractive sur le plan économique puisque les sièges sociaux n'ont pas été délocalisés et que la croissance de l'emploi a concerné des activités de l'informatique, du droit, de la publicité, du design et de l'ingénierie, mais aussi le « *small business* ». De plus, elle justifie les choix d'usage du sol de la collectivité en précisant que des zones de reconversion de la structure productive ont été conservées pour permettre la survivance d'une activité de production et une diversité de la structure économique dans la ville-centre. Enfin, la ville et le GVRD défendent l'idée selon laquelle la stratégie urbaine n'a pas favorisé la progression des habitants au détriment des activités dans le cœur de l'agglomération, mais leur progression corrélative et celle des transports collectifs.

Ces controverses sont révélatrices du rôle joué par les coalitions économiques dans le débat public et les négociations qui président à la reconduction des stratégies de développement territorial. La collectivité est amenée à justifier ces choix d'orientation vis-à-vis de coalitions économiques qui défendent leurs points de vue et leurs intérêts en opposant des visions alternatives du développement territorial. Les coalitions s'érigent donc au rang des acteurs négociant face à la collectivité la stratégie de développement territorial, ce qui traduit l'importance prise par la négociation publique-privée dans la fabrique de la ville, mais aussi plus largement dans la stratégie de développement territorial.

LXXXVIII- Les difficultés tenant au rôle des institutions territoriales

LXXXIX- Une stratégie de développement confrontée au statut et fonctionnement du district régional

Malgré les avancées significatives, d'une part, dans la planification de l'usage du sol et des transports à l'échelle du GVRD et, d'autre part, dans les principes d'aménagement et d'urbanisme novateurs de la ville de Vancouver, force est de constater que la mise en œuvre du *Livable Region Strategic Plan* a rencontré des difficultés notables pour atteindre ces

objectifs initiaux. Celles-ci sont dues, d'un côté, au fonctionnement collégial et confédéral du GVRD et, de l'autre, au problème de financement des grands projets urbains et des infrastructures dans un contexte d'affaiblissement des budgets publics de la province et du gouvernement fédéral.

Si le fonctionnement confédéral du GVRD favorise l'accord entre municipalités, il repose sur « la capacité à s'accorder sur certaines politiques particulières dans une variété de conditions. Le GVRD fonctionne sur le modèle du consensus ou, à défaut, du gouvernement par la majorité. Cela implique qu'il est souvent *lent à adopter des changements nécessaires ou souhaitables*, et qu'il a des *difficultés à amener les municipalités à voir plus loin que leurs propres intérêts pour épouser les intérêts de la région métropolitaine* »¹³⁴.

Quant aux investissements dans les infrastructures, le Canada a accusé un sérieux retard depuis 15 ans. Un récent rapport révèle que « les investissements du gouvernement et des provinces dans les routes, les transports collectifs et les systèmes d'eau potable et d'eaux usées ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins de l'économie dans les prochaines décennies. Les investissements effectués récemment dans le cadre du Plan d'action économique ont ralenti le déficit des infrastructures, mais il faudra des investissements constants dans le temps pour rattraper le retard pris» (<http://www.rccao.com>, Juillet 2010).

XC- Renforcer le caractère légal, partenarial et prospectif du plan stratégique métropolitain

A partir de 2005, la compatibilité entre les documents d'orientation du GVRD (*Regional Growth Strategy*) et les plans officiels des municipalités (zonage, règlement d'urbanisme, permis de construire...) a été renforcée. Désormais, après l'adoption par le GVRD d'un nouveau plan stratégique, les municipalités n'ont que deux ans pour réviser leurs plans officiels et produire un document intitulé *Regional Context Statement* exposant en quoi les actions et plans municipaux contribuent à la stratégie régionale. Ce document de compatibilité est soumis au board du GVRD qui peut le refuser. Un tel système peut être mis en place dans la mesure où les communes sont consultées et contribuent aux négociations présidant à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan de développement territorial. Le *caractère légal* du plan stratégique régional s'en trouve renforcé, puisque tout changement d'usage du sol (*Land Designation*) et toute action municipale d'aménagement non conforme au plan stratégique est soumise à délibération du GVRD et peut être passible d'une procédure juridique.

De plus, *son caractère partenarial* est aussi accentué. Le plan stratégique énonce dorénavant les engagements réciproques entre chaque partie : le gouvernement fédéral et provincial, le GVRD, les municipalités et autres agences et partenaires privés. Dans le domaine des transports par exemple, les Port and Airport Vancouver Authorities, les gestionnaires des transports collectifs, la province et Translink sont associés aux décisions d'investissement nécessaire pour soutenir la stratégie de croissance régionale. Aussi, la question du financement des infrastructures en transport collectif est mise à l'agenda des décisions collégiales des communes et des partenaires publics-privés regroupés autour du conseil d'administration du GVRD et de Translink. Il s'agit de parvenir à financer les mesures comprises dans les plans des infrastructures dont bon nombre n'ont pu être réalisées.

134 Oberlander H. Peter et Smith. Patrick J., 1993, « Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia » dans *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, ed. Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (Berkeley, CA/Kingston ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993), 329-373.

Enfin, le *caractère prospectif* du plan stratégique est aussi au fur et à mesure davantage développé. La coordination entre la Province, Translink et le GVRD permet de mieux anticiper et prioriser les investissements en infrastructures. Il a été demandé à Translink d'élaborer un plan à 40 ans (2040 Transportation Plan), afin que la Province puisse mieux provisionner ses budgets dans le temps. Le GVRD, en 2008, s'est aussi soumis à cet exercice d'élaboration d'une stratégie de long terme (Our Region 2040), afin de mieux planifier les investissements en systèmes de déchet, d'eau, d'énergie étroitement liés aux futures stratégies de croissance et d'usage du sol¹³⁵.

XCI- Faire évoluer le GVRD vers une corporation métropolitaine ?

Selon le « *white paper for governance reform* » publié par Paul Hillsdon¹³⁶ en décembre 2009, les métropoles canadiennes sont confrontées à des problèmes récurrents qui dépassent leurs missions : assurer la connectivité des réseaux de transport collectif, financer les logements abordables, soutenir le développement économique et lutter contre le changement climatique. Dès lors, *les structures de gouvernance qui régissent l'action stratégique des districts régionaux doivent évoluer vers un exécutif plus fort fixant des priorités régionales* et permettant une meilleure articulation entre planification métropolitaine et mise en œuvre d'actions dont le budget devrait être voté et décidé par l'assemblée intercommunale en début d'exercice annuel. A cette fin, le *white paper* propose que Translink, l'autorité métropolitaine des transports du Grand Vancouver, soit réintégrée dans la Métro, le conseil consultatif et d'administration du GVRD, en vue « *d'articuler la planification et les investissements dans les transports au plan régional d'occupation des sols dans une perspective de développement durable* », comme cela a été fait pour le Grand Londres (voir, en Annexe 4, la structure organisationnelle de la Métro). De plus, il envisage que la Métro puisse inciter les services de l'habitat et du « *regional planning* » à davantage coopérer avec Translink, afin de faire des réserves foncières autour des hubs de transports collectifs et de construire des « villages urbains » plus mixtes et compactes intégrant du logement abordable aidé autour de ces hubs pour rentabiliser les investissements réalisés dans les infrastructures de transport collectif et en faire bénéficier les classes moyennes.

XCII- Les difficultés liées aux forces du marché et aux coalitions d'intérêt

XCIII- Une logique de marché qui prend le pas sur la marge d'action publique ?

Renchérissement des prix immobiliers et inégalité d'accès au logement

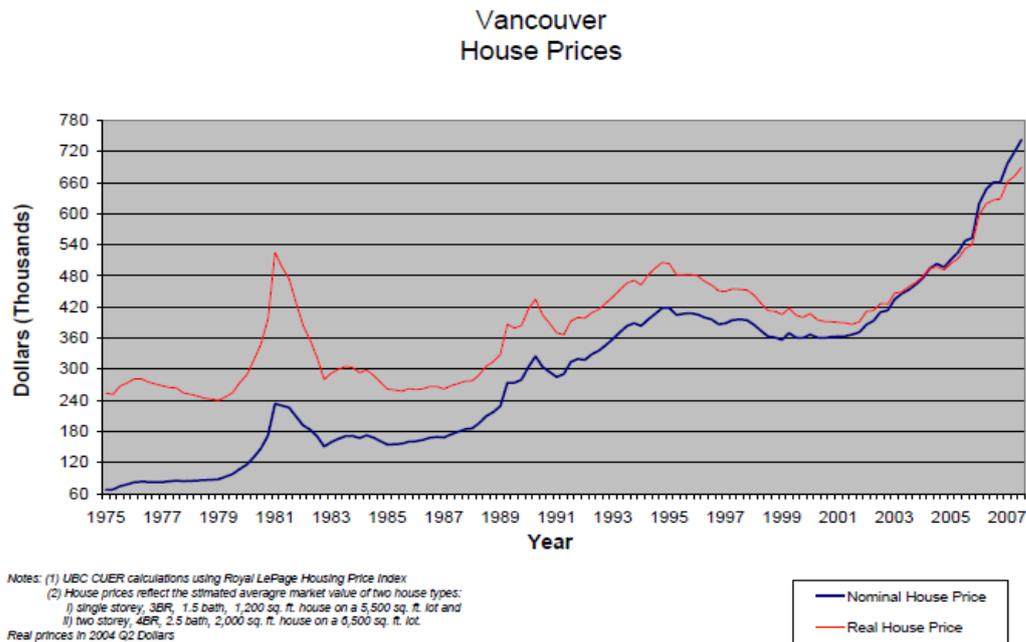
En situation de forte croissance et de tension sur l'usage du sol et le marché du logement, de nouvelles analyses réalisées à partir de 2007, montrent qu'en limitant la disponibilité foncière, les stratégies de *smart growth* ont tendance à renchérir le prix du foncier¹³⁷ (Cox W., 2008). De même, les projets du *New Urbanism* qui impliquent des investissements importants en espaces publics et infrastructures sont difficilement compatibles avec le maintien de prix de sorties abordables des logements pour les classes moyennes et défavorisées. On a ainsi assisté

135 "The Regional Growth Strategy provides the land use framework for planning related to utilities (water, waste...), transportation, housing and air quality" in : "Our livable region 2040", page 17.

136 <http://www.scribd.com/doc/24097268/White-Paper-on-Metro-Vancouver-Regional-Governance-Reform> et <http://www.paulhillsdon.com/?tag=white-paper>

137 Cox W., 2008, How Smart Growth exacerbated the International Financial Crisis, WebMemo, N°1906, April 29, 2008, www.heritage.org/Research/Economy/wm1906.cfm

a une envolée des prix des logements dans la zone centrale du Grand Vancouver¹³⁸, le prix ayant pratiquement doublé ces dix dernières années.



Ainsi, la ville de Vancouver est la ville du Canada qui comprend dorénavant le moins d'offre de logements conventionnés (*affordable housing*) comparée à la demande¹³⁹ et celle où la proportion des ménages qui consacrent plus de 30 % de leur revenu au logement est la plus importante.

Poursuivre une politique de logements aidés à l'aide d'une maîtrise du foncier et d'un système de taxe rénové servant d'outil de financement ?

La question de la poursuite d'une politique de logements aidés est soulevée. En effet, la Province a de moins en moins de crédits pour financer la construction de logements aidés, ce qui pose un problème d'accès au logement et de ségrégation sociale dans un contexte où la logique de marché prend le pas sur la marge d'action publique. Les seules négociations avec les promoteurs sont insuffisantes pour faire face à la demande comme en témoigne l'exemple du village olympique de 2010. Celui-ci devait en effet comprendre 20 % de logements aidés mais le surcoût de construction et la crise immobilière de 2008 ont finalement conduit à réduire cette proportion à 10 % suite aux négociations entre la direction de l'urbanisme de la ville et les promoteurs - aménageurs¹⁴⁰.

138 "A family with two young children and a dual-earner family income of \$90,000 a year (or \$6,000 take-home per month, far above average for this city) are in this funny position: they are now the ones who need "affordable" housing. This family making \$90,000 a year has the following choices: 1. live in a cagey basement suite; 2. rent a two-bedroom apartment and kiss the owning dream goodbye; 3. move to the outer suburbs, and lose your family time commuting" (Juin 2010). Source : http://www.straight.com/article-327771/vancouver/loss-affordable-rentalhousing-units-east-vancouver-causes-concern#comment_form

139 <http://www.policynote.ca/bcs-urban-housing-unaffordability/> A new study published today by the [Frontier Institute for Public Policy](http://www.frontierinstitute.org/) finds that Vancouver has the most unaffordable urban housing market. This conclusion is based on a very simple, yet effective measure of housing affordability: the ratio of median housing prices to the median household income in each municipality (housing market).

140 Voir à ce propos les liens internet suivants : <http://www.falsecreekresidents.org/artist.php?view=news&nid=1540>; <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/story/2010/04/23/bc-olympic-village-social-housing.html>;

C'est pourquoi la ville étudie la possibilité de mettre en place des exemptions de la taxe ou de l'impôt foncier, sur une période de 10 à 20 ans, afin d'encourager les nouvelles constructions de logements locatifs, ainsi que des bonus de densité qui seraient indiqués dans les Plans communautaires d'usage du sol destinés à de tels logements. De plus, la Province envisage de constituer un fonds de financement pour soutenir la diversification du parc de logement dans les villes du district régional en élevant le taux de taxe des habitations principales. Elle s'engage à constituer des réserves foncières sur des terres qu'elle détient pour soutenir le développement de logements abordables. Enfin, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) s'investit dans l'élaboration d'une stratégie nationale de logements abordables, en vue d'utiliser les sols dont elle est propriétaire pour construire ce type de logement. Ces actions seront soutenues par des mesures fiscales visant un changement du traitement de la taxe fédérale sur les logements locatifs. De telles mesures paraissent nécessaires dans la mesure où la Province de British-Colombia est celle ayant le niveau le plus élevé de taxe appliquée aux propriétaires de bâtiments industriels ou commerciaux (de 6,5 % à 14,6 %) et le plus faible pour les résidences d'habitation (en moyenne de 1,2 %).

Toutefois, selon J.P. Augustin, l'engagement du maire de Vancouver « de réguler l'itinérance des sans-abris du centre ville, de lutter contre les gangs rivaux organisés autour du trafic de drogue, et de proposer des logements sociaux dans une des villes d'Amérique du Nord devenue inabordable se heurte à des sérieuses résistances » (Augustin, 2010, Revue Urbanisme, N°371). Ce point est confirmé par E. Brunet-Jailly (2008, p. 386) selon lequel les négociations entre coalitions d'intérêts économiques et politiques dotent Vancouver d'un régime urbain de gouvernance qui conduit à mener pour le continent nord-américain une *politique socialement progressive mais fiscalement conservatrice*. Ainsi, les modifications envisagées dans le système de taxation n'apparaissent pas suffisantes pour lutter contre un phénomène de marchandisation de la ville. Les politiques sociales correctives arrivent de moins en moins à contrecarrer les effets sociaux et les inégalités générés par les mécanismes du marché.

XCIV- Un développement urbain inégalitaire qui nuit la durabilité sociale ?

Marchandisation d'une ville plus désirable

Aussi, la stratégie de développement mise en œuvre se révèle fortement inégalitaire et peine à atteindre des objectifs sociaux et environnementaux. Le redéveloppement urbain semble ne pas pouvoir échapper à une logique de « marchandisation ». Cette marchandisation constitue dans le contexte des outils économiques existants, la seule solution permettant de financer des projets urbains de grande envergure sur le continent nord-américain. Les nouveaux outils fiscaux et d'incitation économique mis en place (Sewel J., 2003) pour soutenir une politique de logement et d'aménagement du territoire plus cohérente à l'échelle des régions urbaines du Canada renforcent paradoxalement cette marchandisation.

Le renouvellement urbain, en voulant rendre la ville plus habitable et désirable à vivre, a privilégié des grands projets résidentiels comprenant un aménagement de qualité en espaces publics, de loisirs et de culture. L'objectif attendu « attirer des classes aisées en centre-ville » en ce sens a été atteint. Toutefois il peut porter les germes de ses limites, à cause de la prégnance des forces des marchés.

Selon Trevor Boddy (2007), « d'ici peu, les appartements dans ce que j'appelle les villes-

<http://www.planetizen.com/node/47457> ;

portails (Vancouver, Dubaï, Hong Kong, Panama City et Miami) s'échangeront en Bourse, comme des denrées alimentaires. Cependant, ce qui se passe au centre-ville de Vancouver est une première en Amérique du Nord : un centre-ville diversifié, lors d'une période de richesse et de croissance, devient une zone résidentielle. (...) Les nouveaux résidents appartiennent à une classe sociale mondialisée prospère, investissant temporairement leurs dollars, des baby-boomers canadiens achetant souvent un appartement pour passer leurs vieux jours à Vancouver. D'après les estimations, un quart des acheteurs en centre-ville sont des spéculateurs internationaux, un second quart est constitué de Canadiens expatriés louant leurs appartements. Les locataires, majoritairement jeunes, donnent temporairement au centre-ville son air de diversité. Cependant, dès que l'arthrite rattrapera leurs bailleurs vieillissants, ces « créatifs culturels » devront quitter le centre » (p. 2).

La ville comme cristallisant la tension entre des enjeux de société et de marché

Aussi les projets d'urbanisme n'échappent pas à une marchandisation de la ville qui soulève un conflit fondamental entre les citoyens ordinaires et ceux pour qui l'espace urbain est d'abord une source de profit. Le « tournant urbanistique » met en lumière les dérives sociales et sociétales des processus en œuvre : marchandisation, normalisation, ségrégation, fragmentation, etc.

Comme le souligne B. Jouve (2009), l'interrogation sur les finalités « des politiques urbaines est saisissante car elle s'alimente de la doxa néolibérale faisant de l'attraction des groupes sociaux favorisés, des sièges sociaux des entreprises de préférence tertiaire, le credo des politiques des villes »¹⁴¹. La concurrence interurbaine « se joue sur la capacité des acteurs locaux à maximiser la valeur d'échange d'un territoire, d'une ville, à créer, faire connaître, voire à mettre en scène, ses avantages comparatifs. La ville est donc conçue comme une entreprise devant attirer les groupes sociaux qui apportent le plus de valeur ajoutée, quitte à passer sous silence la satisfaction des besoins des habitants pour lesquels la ville a avant tout une valeur d'usage, non marchande».

Aux États-Unis, cet affrontement pour le contrôle de l'espace urbain se double de conflits moraux et éthiques qui taraudent la société : luttes pour les droits civiques, contre la discrimination, pour la défense de l'environnement, etc. L'urbain est le terrain d'une véritable « guerre culturelle » aux États-Unis opposant de manière assez binaire des progressistes et des conservateurs. Le devenir de la société urbaine cristallise des tensions entre groupes sociaux et des enjeux de société d'où l'importance prise par des coalitions d'acteurs dans la fabrique de la ville (mouvements sociaux versus promoteurs immobiliers et coalitions économiques...).

Des politiques urbaines déterminées par des coalitions d'intérêts

Selon G. Pinson¹⁴² « le fait que de plus en plus d'acteurs prennent part à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques urbaines et que, parallèlement, l'État fournisse de moins en moins de ressources pour mener à bien ces politiques, rendent les approches en termes de gouvernance de moins en moins tenables. L'approche en termes de « régimes urbains » permet de redonner tout son poids aux jeux d'acteurs et aux logiques de coalitions locaux »

141 Jouve B., 2009, « Ville : le grand retour de la pensée critique », dans *Revue Place Publique*, N°15, Mai 2009, <http://www.revue-placepublique.fr/Sommaires/Articles/retourcritique.html>

142 Pinson Gilles, 2010, « La gouvernance des villes françaises, Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », dans *Revue Métropoles, Pôle sud*, 2010/1, N°32, ARPOS Editeur, accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2010-1-page-73.htm>

(p. 86). La vie politique des villes nord-américaines est largement structurée autour des conflits opposant les groupes sociaux locaux sur le rythme et les formes du développement économique de la ville. L'enjeu de la croissance est devenu central dans la gouvernance des villes : « les villes américaines, avec le retrait des programmes fédéraux, sont redevenues des champs de lutte autour de la question de la rente urbaine. Dans ces luttes, le plus souvent, des coalitions ou machines de croissance se constituent et finissent par dominer l'agenda et le jeu politique¹⁴³ » (p. 86).

Aux USA, la dépendance croissante à l'égard des investissements privés rend les élites urbaines de plus en plus attentives aux attentes des acteurs économiques. C'est pourquoi « faire prospérer le pluralisme des systèmes d'acteurs urbains, le rendre compatible avec la constitution d'une capacité d'action, les enjeux de mobilisation, de construction de coalitions stables et de constitution de la ville en acteur collectif sont devenus centraux (p.89). La stabilisation de ces rapports génère une capacité à coopérer et à agir collectivement. Le régime devient la matrice de la capacité d'action collective de la ville » (p. 88).

143 Il faut dire qu'aux États-Unis où les villes tirent l'essentiel de leurs ressources fiscales de la présence des entreprises.

XCV- Conclusion

Vancouver se distingue par un murissement progressif des conceptions environnementalistes et urbaines qui ont enrichi les façons de penser le développement de la ville et son repositionnement géopolitique. Dès les années 1970, la notion de *livability* constitue une idée maîtresse autour de laquelle est appréhendée la renaissance des centres urbains. Il s'agit de défendre la qualité de vie et l'habitabilité d'une région urbaine connue pour ses atouts écologiques et pour sa position d'échange et de commerce avec l'Asie. La *livability* renvoie à la thèse selon laquelle l'amélioration de la qualité de vie urbaine et la protection de l'écosystème naturel peuvent constituer une seule et même cause et être mises au service du développement et de l'attractivité économique de la région urbaine.

Cette thèse révèle une conception de la durabilité propre au continent nord-américain où coexiste un sentiment de respect vis-à-vis d'une nature « grandiose » (*wilderness*) et une suprématie de la logique économique. Ce qui d'un point de vue européen pourrait apparaître comme une contradiction, l'est ne l'est pas, dans la mesure où l'intégrité environnementale et l'habitabilité sont envisagées dans leur contribution au rayonnement de la ville. Mais plus au Canada qu'aux Etats-Unis, la protection environnementale et l'habitabilité urbaine redeviennent des valeurs au fondement du développement des villes, afin de lutter contre la paupérisation et la désertification des centres urbains et la périurbanisation à grande échelle.

Il en ressort une conception de la durabilité qui s'inscrit dans la réaffirmation du rôle que la ville joue dans le développement économique et la cohésion d'une société. Cette thèse est implicitement contenue dans les écrits des auteurs nord-américains vivant au Canada, tel Jeb Brugmann, dont le dernier livre porte le titre évocateur « *Welcome to the urban revolution, How cities are changing the world ?* ». La révolution urbaine qui se déroule à l'heure actuelle serait celle à travers laquelle les villes cristallisent des changements profonds de société (cosmopolitisation, communautarisme, accentuation des inégalités...) et en même temps deviennent le berceau d'une régulation qui s'élabore davantage à l'échelle des régions urbaines face aux grands défis environnementaux (changement climatique...), économiques (métropolisation ...) et sociopolitiques (mouvements citoyens contre les injustices sociales et environnementales...).

L'exemplarité de Vancouver est d'avoir initié un renouvellement des catégories de pensée et d'action redéfinissant le rôle de la ville dans des dynamiques territoriales qui la dépassent. Il en ressort une voie inédite, comparée aux démarches européennes, par laquelle le développement dit durable se construit pas à pas, par un intense renouvellement des concepts mobilisateurs de l'action et des modalités même de l'agir. Les avancées conceptuelles successives autour des notions de *livability*, *sustainability* et *resiliency* ont su, à chaque décennie, synthétiser une pensée et structurer l'action autour des enjeux de développement correspondant à la période considérée. Inspirés d'une approche environnementaliste, les rapports entre les milieux urbains et l'écosystème naturel ont, dès les années 1970, été pensés à l'échelle régionale. Le district régional a alors limité l'usage du sol des terres agricoles et géré de façon mutualisée l'utilisation des ressources (eau, énergie...). Puis, les analyses critiques urbaines consolidées autour du *New Urbanism* et du *Smart Growth* ont conduit à redéfinir les centralités urbaines de l'agglomération en lien avec la structuration des réseaux de transports collectifs et la protection des espaces naturels. Sur ces différents aspects

(compacité des centralités, transport, environnement), des négociations se sont engagées entre la ville-centre, les communes de l'agglomération, le district régional et la Province, afin de sélectionner des zones de densification et de mixité d'usage du sol, et cofinancer les infrastructures de transport. L'application du *New Urbanism* a, quant à lui, donné lieu à un renouvellement du processus participatif associant urbanistes, experts, habitants et associations. A partir des années 2000, la prise de conscience des changements environnementaux de long terme (climatiques...) ont favorisé des démarches de prospective territoriale énonçant des visions du devenir des territoires et définissant des cheminements adaptatifs pour en améliorer la résilience.

Ainsi, les conceptions de la durabilité ont été soutenues par une mobilisation de l'action. Vancouver se distingue par une aptitude à capitaliser des courants de pensée d'origine environnementaliste et urbaine, à les enrichir mutuellement pour renouveler les modes d'action et de fabrique de la ville. L'exemplarité des démarches menées à Vancouver réside dans le renouvellement des dispositifs de design urbain et de planification territoriale qui ont permis de concrétiser la mise en œuvre de ces thèses d'« écologie urbaine » dans la fabrique de la ville et de ses territoires agglomérés. En ce sens, Vancouver témoigne d'une évolution corrélative des conceptions de la durabilité et de leurs conditions de mise en œuvre.

Dans ce contexte, une place prépondérante a été accordée à la consultation et négociation avec des coalitions d'intérêts. Celles investies dans les grands projets urbains (promoteurs et aménageurs) avec lesquelles la ville négocie des taux de rentabilité générés par la densification, afin de pouvoir convenir d'une proportion minimale de logements aidés et d'un aménagement des espaces publics. Mais aussi des coalitions impliquées dans la structuration du territoire, notamment la localisation des activités économiques, des grandes enseignes commerciales et leur accessibilité en transport. En effet, les coalitions économiques du business se structurent autour des chambres confédérales ou professionnelles et négocient avec les maires et les instances du district régional pour faire valoir leur vision du devenir économique de la région urbaine. Vancouver se distingue ainsi par une continuelle négociation et production de politiques locales associant des groupes d'intérêts économiques et citoyens.

Les changements dans la fabrique de la ville ont conditionné la mise en œuvre du développement durable. Compte tenu de sa position géopolitique de métropole portuaire commerçant avec l'Asie et de ses atouts écologiques associant mer, montagne et ville, Vancouver est devenue l'une des villes d'investissements immobiliers privilégiée par des capitaux asiatiques. Les grands groupes de promotion et d'aménagement ont investi dans le renouvellement urbain de la ville, tel que le projet Concord Pacific l'atteste, et l'ont aidé à se hisser au rang d'une métropole qui se veut « désirable » et « agréable à vivre ». Ces grands projets ont représenté une manne pour la municipalité afin de restaurer des grands lieux de promenade, agrémentés de parcs et de pistes cyclables le long des berges des fleuves et des estuaires.

Toutefois, des critiques sont formulées à l'encontre des compromis passés entre les acteurs publics et privés. Si des espaces publics ont été aménagés avec soin, les analystes critiques déplorent que les projets d'envergure métropolitaine aient supplanté les petits projets qui contribuent à l'animation de la vie urbaine. Ainsi, les grands projets auraient privilégié des signes visuels de la ville créative sans mettre en place les conditions à même d'engendrer une richesse de la vie urbaine. Celle-ci suppose la création de lieux, de services publics et culturels favorisant l'intégration des populations immigrées et des catégories d'artistes

marginaux dans le renouvellement de la ville. Or ces initiatives auraient été phagocytées par le pouvoir d'influence des grands projets. Les théories chères à Jane Jacobs, selon lesquelles le développement urbain pourrait devenir plus intégrateur à condition qu'il s'effectue par « in-fill » de petits projets participatifs et mobilisateurs auraient ainsi été laissées de côté. Les redéveloppements urbains autour des grands projets résidentiels et d'équipements auraient été fortement sélectifs et inégalitaires.

De plus, l'implication grandissante des coalitions économiques dans les débats et négociations présidant à la reconduction des stratégies de développement territorial multi-échelles aurait mis en question voire ralenti les orientations publiques prises dans l'application du *Smart Growth* et du *New Urbanism*. D'une part, ces coalitions perçoivent le *New Urbanism* comme favorisant une attractivité résidentielle au détriment d'une attractivité économique. Ces coalitions réaffirment le rôle que la ville-centre est censée jouer dans la globalisation économique : elles trouvent certes louables les objectifs d'amélioration du cadre de vie urbain, mais considèrent que ces objectifs ne doivent pas nuire à la capacité de la ville à prendre place dans la métropolisation. D'autre part, elles ne sont pas favorables à une délocalisation des activités dans des nœuds de centralité situés à l'extérieur de la ville-centre. Elles adhèrent plutôt à l'idée selon laquelle la ville-centre joue un rôle moteur dans la compétition entre villes mondiales. Ainsi, la concentration économique constitue un « signe extérieur de richesse », remplie une fonction d'attractivité et produit des effets d'entraînement sur l'ensemble de l'agglomération. De ce fait, les coalitions, par peur de voir le dynamisme économique fragilisé par une trop grande dispersion urbaine, opposent des limites à l'application des théories urbaines du *smart growth* qui visent une répartition hiérarchisée et déconcentrée des fonctions dans l'espace. Les finalités économiques sont ainsi venues s'opposer aux théories urbaines de rééquilibrage du territoire, dont la préoccupation majeure était d'en améliorer la qualité urbaine et écologique de vie et d'en réduire les flux de déplacements automobiles quotidiens.

Les finalités sociales et écologiques que l'action publique (Province, District, villes) tentait d'incorporer dans les projets de redéveloppement urbain et les plans stratégiques de développement territorial ont ainsi été limitées par l'entrée en scène de grands groupes d'investissement dans des projets urbains d'envergure métropolitaine et le rôle joué par les coalitions économiques dans les stratégies de développement territorial.

Dans ce contexte, l'action publique a cherché à déployer de nouvelles formes d'action. Elle a eu recours à la controverse, au débat et à l'argumentaire comme outil d'élaboration des politiques de développement territorial visant à établir des négociations avec les coalitions en présence. Pour ce faire, elle a organisé des exercices de prospective territoriale, tel *Cities-Plus*, possédant une capacité réflexive et mobilisatrice de l'action. Il s'agit, en effet, d'organiser le débat autour des controverses qui s'expriment sur les tenants et aboutissants des stratégies territoriales, telles qu'évoquées ci-dessus, afin de parvenir à des compromis et des engagements réciproques tripartites collectivités – coalitions économiques – forces démocratiques citoyennes. A ce titre, il est intéressant de souligner que ces compromis et engagements ont avantage à être institutionnalisés, afin de réguler les conflits d'enjeux et d'acteurs en amont du processus de planification pour en renforcer l'opérationnalisation par une « gouvernementalisation des conduites ». Cela permet en outre d'éviter une confusion des rôles ou une « cacophonie des voix » dans des situations, telle celle du Grand Paris, où l'Etat reprend la main en concluant des contrats de développement territorial avec certaines collectivités pour pallier au manque de négociations amont tripartites sur le schéma de développement régional.

La collectivité a donc renforcé le caractère prospectif et partenarial du « *livable and sustainable strategic plan* » en modifiant aussi son caractère obligatoire : toute municipalité qui n'introduit pas, au bout de deux ans, dans son plan local d'urbanisme les compromis conclus à l'occasion du renouvellement du plan stratégique régional, se voit appliquer des pénalités financières qui viennent nourrir la dotation de fonctionnement du GVRD (district régional). Elle a aussi procédé à des modifications substantielles du système de taxation sur les entreprises et les résidences.

Toutefois, de telles mesures n'ont pas été suffisantes pour inverser la tendance à la périurbanisation des classes moyennes et défavorisées. En fait, l'application progressive du *Smart Growth* et du *New Urbanism* a été confrontée à certains effets pervers. La baisse des financements publics, notamment de la Province, dans le domaine du logement social et celui des transports, n'a pas permis d'introduire dans les projets de renouvellement urbain une proportion suffisante de logements aidés et d'accompagner en moyens de transport collectif les stratégies visant à améliorer la compacité et l'accessibilité des nœuds de centralité urbaine.

Les logiques de localisation et de déplacement sont ainsi devenues plus dépendantes des marchés fonciers et immobiliers. Or ces marchés se sont tendus par la métropolisation, mais aussi par le « jeu pervers » de la politique des grands projets et de la restriction de la consommation d'usage du sol au cœur d'agglomération. Les grands projets ont privilégié des tours résidentielles « haut de gamme » qui ne sont accessibles en termes de revenu qu'à des investisseurs immobiliers (propriétaires bailleurs), des classes aisées ou de jeunes cadres très mobiles. Cela a contribué à la marchandisation de la ville-centre dont l'image urbaine a été revalorisée. Dans le même temps, la revitalisation économique a attiré un plus grand nombre de populations asiatiques et de classes moyennes qui ont été contraintes à la délocalisation en périurbain diffus, venant en ce sens contredire les effets escomptés des politiques du *Smart Growth*. Ce qui fait d'ailleurs dire à certains analystes critiques que la politique des grands projets urbains est allée à l'encontre de la stratégie de développement territorial recherchée par la collectivité.

Vancouver est ainsi devenue en moins de 15 ans, la ville du Canada qui comprend le moins d'offre de logements aidés comparée à la demande et celle où la proportion des ménages qui consacrent plus de 50 % de leur revenu au logement est la plus importante. Comme souvent, c'est bien le versant social qui reste le parent pauvre des politiques menées.

En quelque sorte, Vancouver a été victime de son succès puisque la rénovation urbaine a été très sélective. L'effort consenti sur la qualité des aménagements et sur la reconstruction d'une ville « bonne à vivre » a été lourd de sens dans le contexte d'une urbanisation nord-américaine. Toutefois, les forces du marché et les coalitions d'intérêt l'ont, si l'on peut dire, emportées sur les politiques sociales et les forces démocratiques locales pourtant fortement développées à Vancouver.

La région urbaine semble évoluer vers des dynamiques à deux vitesses : la zone centrale rénovée comprend des circulations douces et des transports collectifs et un accès renforcé aux aménités environnementales, culturelles et publiques ; les villes périurbaines de plus en plus éloignées connaissent un essor résidentiel où viennent s'installer des classes moyennes à faible revenu sans que la discordance entre lieux d'emplois et d'habitations ait été réellement atténuée. D'autant que le financement des infrastructures de transport reste posé et que les pratiques de mobilité restent fortement ancrées dans un mode de vie qui privilégie la dépendance à l'automobile en dehors de la ville-centre.

En ce sens, cette rétrospective sur Vancouver peut déboucher pour le cas français sur plusieurs enseignements.

Elle nous interroge tout d'abord sur les transformations à l'œuvre en France dans la gouvernance et les coalitions d'intérêts qui, sans être associées à celles des USA, nous interpellent sur la capacité d'action publique face au marché à infléchir les dynamiques de localisation et de mobilité, afin de promouvoir des modèles de développement territorial plus durables.

Elle nous renvoie aussi au sens à donner aux mutations à l'œuvre : baisse des financements publics, recours à la fiscalité pour financer des actions dans le domaine du développement durable, difficulté à utiliser la planification comme outil de structuration de l'action, surenchérissement immobilier des centres urbains et problèmes de financement du renouvellement urbain et de l'accès aux aménités environnementales et urbaines.

Autant de difficultés à surmonter dans la mise en œuvre du développement urbain durable et pour lesquelles Vancouver peut constituer un cas d'école sur les voies possibles de dépassement de ces difficultés, autant que sur les impasses à éviter.

XCVI- Références et bibliographie

- AUGUSTIN J.P., 2010, *Vancouver 2010 : Les jeux olympiques du développement durable*, Vox Geographi. Publié après dans la revue Urbanisme, N°371, http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1795
- BECK U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Éditions Aubier; édition originale : *Risikogesellschaft*, Francfort, [Suhrkamp Verlag](http://www.suhrkamp-verlag.de), 1986.
- BERELOWITZ Lance, 2005, *Dream City, Vancouver and the global imagination*, Ed Douglas & McIntyre Ltd, 276 pages.
- BERNICK M. and Cervero R., 1997, *Transit Villages in the 21st Century*. New York: McGraw-Hill.
- BODDY T., 2007, L'ultime centre-ville ?, Revue Constructif, N°16, Février 2007, disponible à l'adresse suivante : http://www.constructif.fr/Article_32_55_393/L_ultime_centre_ville.html
- BODDY, Trevor (2004) New Urbanism: "The Vancouver Model". *Places*, vol. 16, no 2, pp. 14-19.
- BRUGMANN J., 2002, "The strategic city: sustaining local values in a global economy", Paper presented at the *Are we on the right track*, GVRD Conference.
- BRUGMANN J, 2010, *Welcome to the urban revolution, How cities are changing the world*, Bloomsbury Press, New York, 343 pages.
- BRUNET-JAILLY, 2008, "Vancouver: the sustainable city", *Journal of Urban Affairs*, [Volume 30, Issue 4](http://www.juaonline.org), pages 375–388, October 2008
- BUCHOUD N., 2008, La ville stratégique : changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux. Strategic City: Planners for the twenty-first century (Débats CERTU N° 62), Editions CERTU
- CERVERO, Robert (1998) *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Washington, Island Press.
- CERVERO, Robert (2002) Travel by Design: The Influence of Urban Form on Travel (Book Review). *Journal of the American Planning Association*, vol. 68, no 1, pp. 106-107.
- CHARLES L., 2007, « Pragmatisme et environnement », *L'émergence des cosmopolitiques*, collection Recherches, Editions La Découverte, 387 pages, Paris
- Choosing a sustainable future for Metro Vancouver, A livable and sustainable region, November 2001
- Cities PLUS, A Sustainable Urban System, The long-Term Plan for Greater Vancouver, 2003, disponible sur les sites Internet suivants : <http://www.citiesplus.ca/> ; <http://www.icsc.ca/> et aussi http://sustainablecities.net/docman-resources/cat_view/110-resources/98-urban-sustainability-planning-a-implementation
- CLOUTIER, Laurier (2005) La vague de mégacentres n'est pas un phénomène passager au Québec. *La Presse*, lundi 10 janvier, p. 4.

CONDON Patrick M., « *guidlines principles* » et « *sustainability by design* ». Les publications du Centre sont consultables sur www.designcentreforsustainability.org

COX W., 2008, How Smart Growth exacerbated the International Financial Crisis, WebMemo, N°1906, April 29, 2008, www.heritage.org/Research/Economy/wm1906.cfm

DALSUET, A., 2010, *Philosophie et écologie*, Editions Gallimard, 224 pages, Paris.

DANSEREAU P., 1987, Les dimensions écologiques de l'espace urbain, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 31, n° 84, 1987, p. 333-395, <http://id.erudit.org/iderudit/021894ar>

DAVIS M., 1997, *city of Quartz, Los Angeles, capitale du futur*, Editions La Découverte, Poche, 390 pages.

DUPUIS B, 2009, Le mouvement du New Urbanism et le paysage urbain, *Journal of Human Sciences*, Hors série 2, 2009, page2, disponible sur Articulo – revue de sciences humaines: <http://articulo.revues.org/1133>

EnvironmentalSustainability.www.city.vancouver.bc.ca/olympics/environment.htm

EWING, Reid (1997) Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable? *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, no 1, pp. 107-126.

Fédération canadienne des municipalités (2005) Sustainable Communities Knowledge Network: Centre for Sustainable Community Development. [En ligne]. www.fcm.ca

FILION, Pierre (2004) The Smart Growth and Creative Class Perspectives versus Enduring Urban Development Tendencies. *Plan Canada*, vol. 44, no 2, pp. 28-32.

FORTIN A., BEDARD M., 2003, Citadins et Banlieusards. Représentations, Pratiques et Identités, *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 12, et FORTIN, Andrée et al. (dir.) (2002) *La banlieue revisitée*. Québec, Nota Bene.

Forum urbain mondial de 2006, *The Planning City*, Vancouver working group discussion paper, page 5, disponible sur Site internet <http://www.deo.gc.ca/images/content/4850c-fra.pdf>

Forum urbain mondial, 2006, Vancouver, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_resilient_city.pdf

FORUM URBAIN MONDIAL, The Livable City, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Iu92-4-6-2004F.pdf>,

GARDE, Ajay M. (2004) New Urbanism as Sustainable Growth? A Supply Side Story and Its Implications For Public Policy. *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, pp. 154-170.

GARREAU, J. (1992). *Edge city : life on the new frontier*. New York, Anchor Books, 548 p.

GHORRA-GOBIN C, 2007, « Une ville mondiale est-elle forcément une ville globale ? Un questionnement de la géographie française », Armand Colin | *L'Information géographique* 2007/2 - Vol. 71, pages 32 à 42, <http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2007-2-page-32.htm>

GHORRA-GOBIN C., 2006, *La théorie du new urbanism*, rapport final de la recherche, MTETM, DGUHC, CDU, Juillet 2006.

GIRARDET, H. 1999. *Creating Sustainable Cities*. Devon, UK: Green Books for the Schumacher Society.

GORDON, P. et H. RICHARDSON (1997). « Are compact cities a desirable planning goal? » American Planning Association, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, no.1, p. 95.

GORDON, P., RICHARDSON, H. et M. JUN (1991). « The commuting paradox: evidence from the top twenty » *Journal of American Planning Association*, vol. 57, p. 416-420.

GORDON, P., RICHARDSON, H.W. (1996) Employment Decentralization in US Metropolitan Areas: Is Los Angeles an Outlier or the Norm. *Environment and Planning A*, (28) : 1727-1743.

GORDON, P., RICHARDSON, H.W., YU, G. (1998) Metropolitan and Non-metropolitan Employment Trends in the US: Recent Evidence and Implications. *Urban Studies*, 35 (7) : 1037-1057.

GRANT Jill., 2002, Mixed-use in theory and practice, *Journal of the American planning association*, volume 68, n°1, Winter 2002.

GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT (2003) *2003 Annual Report: Livable Region Strategic Plan*. [En ligne]. www.gvr.bc.ca/growth/lrsp/2003Report.pdf

GVRD dénommé Métro : <http://www.metrovancouver.org/>

HALL, Peter (2000) Retro Urbanism: On the Once And Future TOD. *Harvard Design Magazine*, pp. 30-34.

HARTSHORN, T. et P. O. MULLER (1989). « Suburban Downtowns and the Transformation of Metropolitan Atlanta's Business Landscape », *Urban Geography*, vol. 10, p. 375.

HEISZ Andrew, 2006, Tendances et conditions dans les régions métropolitaines de recensement, Le Canada et ses villes mondiales : Conditions socio-économiques à Montréal, Toronto et Vancouver, Statistique Canada – no 89-613-MIF au catalogue, no 010, juillet 2006

HUTTON Th., 1994, *Vancouver*, in *Cities*, Volume 11, N°4, Août 1994.

JACOBS Jane, 1993, « *The death and life of great American cities* », (hardcover) ed.). New York: [Random House](http://www.randomhouse.com). February 1993 [1961]. ISBN 0-679-60047-7.

JOUVE B., 2009, « Ville : le grand retour de la pensée critique », dans *Revue Place Publique*, N°15, Mai 2009, <http://www.revue-placepublique.fr/Sommaires/Articles/retourcritique.html>

Kevin GINNELL et Patrick SMITH. "Habitat @ 25: Lessons (still) From Vancouver," dans *Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul +5)* (Vancouver: Université de la Colombie-Britannique/Université Simon Fraser, 2001).

LAIGLE L., 2007, « Les paradoxes de l'attractivité urbaine », in Offner et Pourchez, *La ville durable, Perspectives françaises et européennes, Problèmes politiques et sociaux*, N° 933,

Février 2007, La documentation française.

LAIGLE L., 2008, « Les villes durables en Europe, conception, enjeux et mise en œuvre », in *Responsabilité et environnement, Annales des Mines*, Octobre 2008, N° 52.

LAIGLE L (ss. direct), 2009, Vers des villes durables, Les trajectoires de quatre agglomérations européennes, Editions PUCA-CERTU, 278 pages.

LAIGLE L (ss. direct), 2010, *Etat des connaissances scientifiques internationales, les interactions entre formes urbaines et mobilité*, Projet ASPECT (Approche systémique des Plans Energie Climat Territoriaux), Projet ANR Ville durable, Livrable 3, Tâche 1, Juillet 2010, 189 pages.

LANGDON, Philip (2003) In Central Vancouver, Modernism and New Urbanism Mesh. *New Urban News*, décembre 2003.

MANZAGOL C. et COFFEY I., 2001, « redistribution de l'emploi et territoires métropolitains : la recomposition du périurbain en Amérique du Nord », dans *Géo-carrefour*, Vol 76, N°4, pp. 349-357.

Metro Vancouver Sustainability, Report, January 2009

Metro Vancouver's Growth Strategy, Actions for Sustainable Region, April 25, 2008

NAESS, A., 2008, *Ecologie, communauté et style de vie*, collection « dehors », Editions MF pour la traduction française, p. 34-35. Pour l'édition originale : *Ecology, community and lifestyle*, traduit du norvégien et édité par David Rothenberg, 1989.

OBERLANDER H. Peter et SMITH. Patrick J., 1993, « Governing Metropolitan Vancouver: Regional Intergovernmental Relations in British Columbia » dans *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*, ed. Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (Berkley, CA/Kingston ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993), 329-373.

OUELLET Michel, 2006, « Le smart growth et le nouvel urbanisme : synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 50, n° 140, 2006, p. 175-193. <http://id.erudit.org/iderudit/014083ar>

Our Livable Region 2040, Metro Vancouver's Growth Strategy, September 30, 2008

PINSON G., 2010, « La gouvernance des villes françaises, Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », dans *Revue Métropoles, Pôle sud*, 2010/1, N°32, ARPOS Editeur, accessible sur : <http://www.cairn.info/revue-pole-sud-2010-1-page-73.htm>

Province de British-columbia : <http://www.statcan.gc.ca/>

RAAD, Tamin et KENWORTHY, Jeff (1998) The US and Us: Canadian Cities Are Going the Way of Their US Counterparts into Car- Dependent Sprawl. *Alternatives Journal*, vol. 24, no 1, pp. 14-22.

REES W and WACKERNAGEL M., 1996, Urban ecological footprints: why cities cannot be sustainable and why they are a key to sustainability, *Environment impact assess revue*, Elsevier Science Inc., 16.

Réseau des villes durables : <http://sustainablecities.net/>

ROTHBLATT et ANDREW SANCTON (Berkley, CA/Kingston ON: Institute of Governmental Studies Press, University of California/Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993), 329-373.

SENECAL G, 1996, « Champs urbains et développement durable : les approches canadiennes de la ville écologique », in *Natures, Sciences, Sociétés*, 1996, 4 (1).

SENECAL G., REYBURN S. et POITRAS C., 2005, Métropole et développement durable : regard sur la programmation des villes canadiennes, p.p. 71-88, dans Guermont Y. et Mathieu N., 2005, *La ville durable, du politique au scientifique*, Cemagref, Cired, Ifremer, INRA.

SEWELL, John (2003) Breaking the Suburban Habit: The Right Incentives for Developers Could Transform Suburban Sprawl Into More Affordable, Diverse and Healthy Neighbourhoods. *Alternatives Journal*, vol. 29, no 3, pp. 22-29.

Site de la ville de Vancouver : <http://vancouver.ca/commsvc>

Site internet du GVRD dénommé Métro : <http://www.metrovancouver.org/> et celui de la province de British-Colombia : <http://www.statcan.gc.ca/>

SMART GROWTH CANADA NETWORK (2004) *Proceedings of the 2nd National Smart growth Canada Network Meeting*. [En ligne]. www.smartgrowth.ca

SMART GROWTH NETWORK (2005) [En ligne]. www.smartgrowth.org

Société canadienne d'hypothèques et de logement (2005) *Aménagement de collectivités durables*. [En ligne]. www.cmhc-schl.gc.ca/fr/amquablo/masadedu/amcodu/index.cfm

The International Centre for Sustainable Cities, 2006, *The Livable City*, Forum Urbain Mondial, Vancouver,

http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/intergov_relations/library/wuf_the_livable_city.pdf

The Livable Region Strategic Plan, GVRD, Metro Vancouver, 1996.

THEYS J., 2010, « Trois conceptions irréductibles de l'environnement », in Coutard O. et Lévy J-P, *Ecologies urbaines*, Anthropos, Economica, 2010.

TOMALTY R. and ALEXANDER D., 2005, *Smart Growth in Canada: implementation of a planning concept*, Final Report, Policy and Research Division CMHC, August 2005

TOMALTY, Ray (1997) *La métropole compacte: gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto et Montréal*. Toronto, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR).

Ville de Vancouver (2005) *City Olympic Update*:

WACKERNAGEL, M. and W. REES.1996. *Our Ecological Footprint*. Gabriola Island, B.C.,Canada: New Society Publishers.

XCVII- ANNEXES : données statistiques et documentaires

ANNEXE 1: usage du sol et types de construction

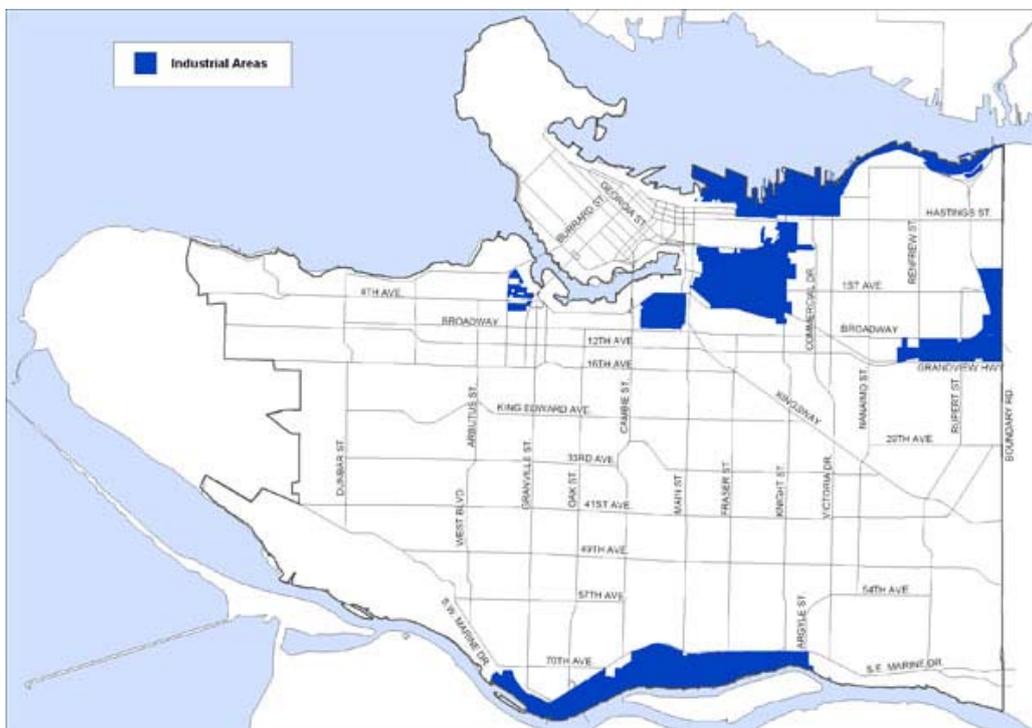
City of Vancouver Land Use 2001			
Type	Acres	Km Sq	%
Single Family	9,308	37.67	32%
Multi Family	2,503	10.13	9%
Duplex, Rowhouse	828	3.35	3%
Apartment	1,386	5.61	5%
Mixed Apartment & Commercial	289	1.17	1%
Commercial	1,105	4.47	4%
Industrial & Utilities	1,674	6.77	6%
Parks or Public Service	5,273	21.34	18%
Social or Public Service	464	1.88	2%
School	685	2.77	2%
Cultural or Recreational	119	0.48	0%
Park & Other Open Space	2,928	11.85	10%
Exhibition Grounds (non-park use)	130	0.52	0%
Golf Course	947	3.83	3%
Vacant or Under Construction	619	2.50	2%
Streets, Lanes, Sidewalks	8,332	33.72	29%
Total	28,813	116.61	100%

Source: City of Vancouver. Adapted from 2001 BC Assessment data.

L'usage du sol de la ville présente ainsi, en 2001, des caractéristiques particulières : la surface dédiée aux quartiers résidentiels composés de maisons individuelles constitue la plus grande part du sol utilisé de la ville (32 %), tandis que celle occupée par les rues, les trottoirs et les

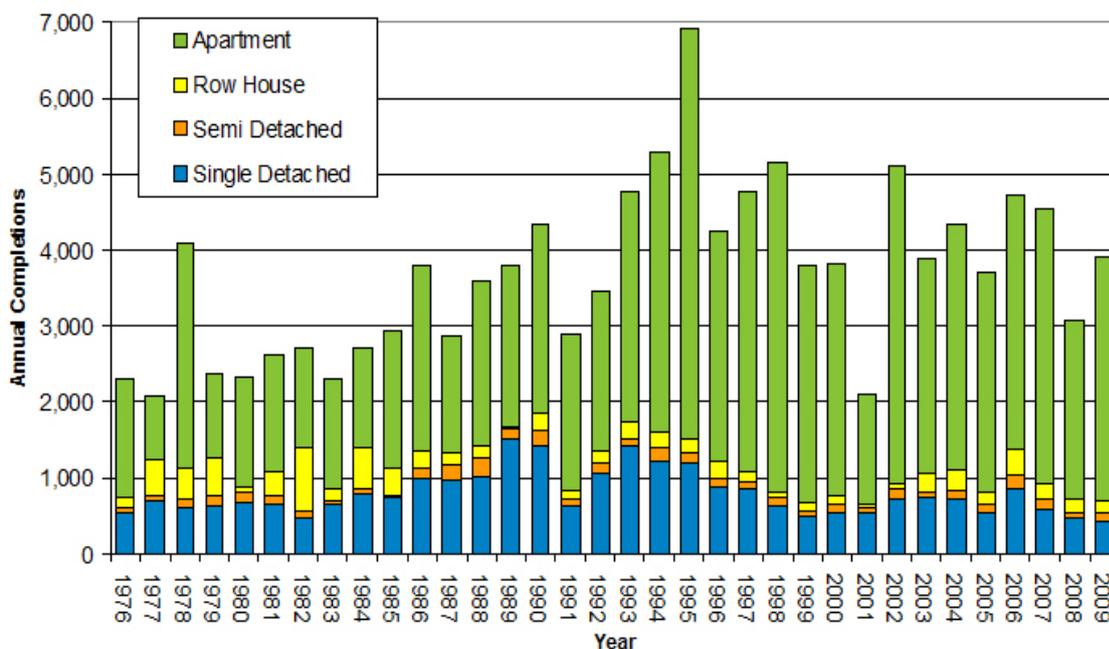
allées en représente 29% et celle occupée par les parcs et les services publics 18% ! Les surfaces industrielles et commerciales ne comptent que 10 % de l'occupation du sol de la ville et les appartements que 5 %, ce qui s'explique toutefois par le fait qu'ils se situent le plus souvent dans des tours de grande hauteur.

City of Vancouver's Industrial Areas



Source: City of Vancouver

City of Vancouver Housing Completions: 1976 to 2009



Source: Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC)

ANNEXE 2 : Opérations de renouvellement urbain menées sous l'égide du New Urbanism

Downtown Redevelopment

Redevelopment of former industrial areas and low-rise commercial areas to high-rise towers, especially in and around the downtown, has accommodated much of the recent increase in dwellings.

AVANT

APRES



Redevelopment of a low-rise commercial in Downtown South to a 16-storey condominium building with 190 units

AVANT

APRES



Downtown redevelopment of a parking lot on the edge of Chinatown to a 26-storey tower with 251 units including 33 assisted living dwellings in 2005.

Le Village Olympique en construction en 2008 : premier plan à gauche



La vue du village olympique vers le Nord



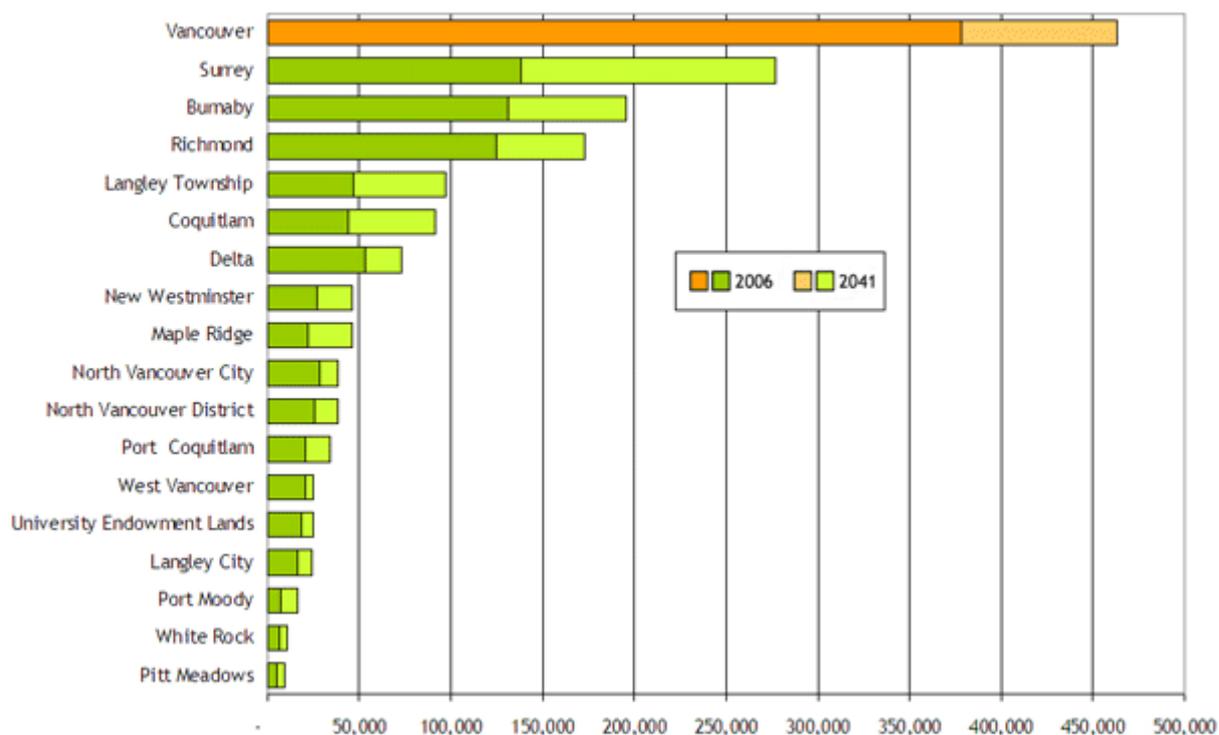
Les projets du XXIe siècle à Vancouver



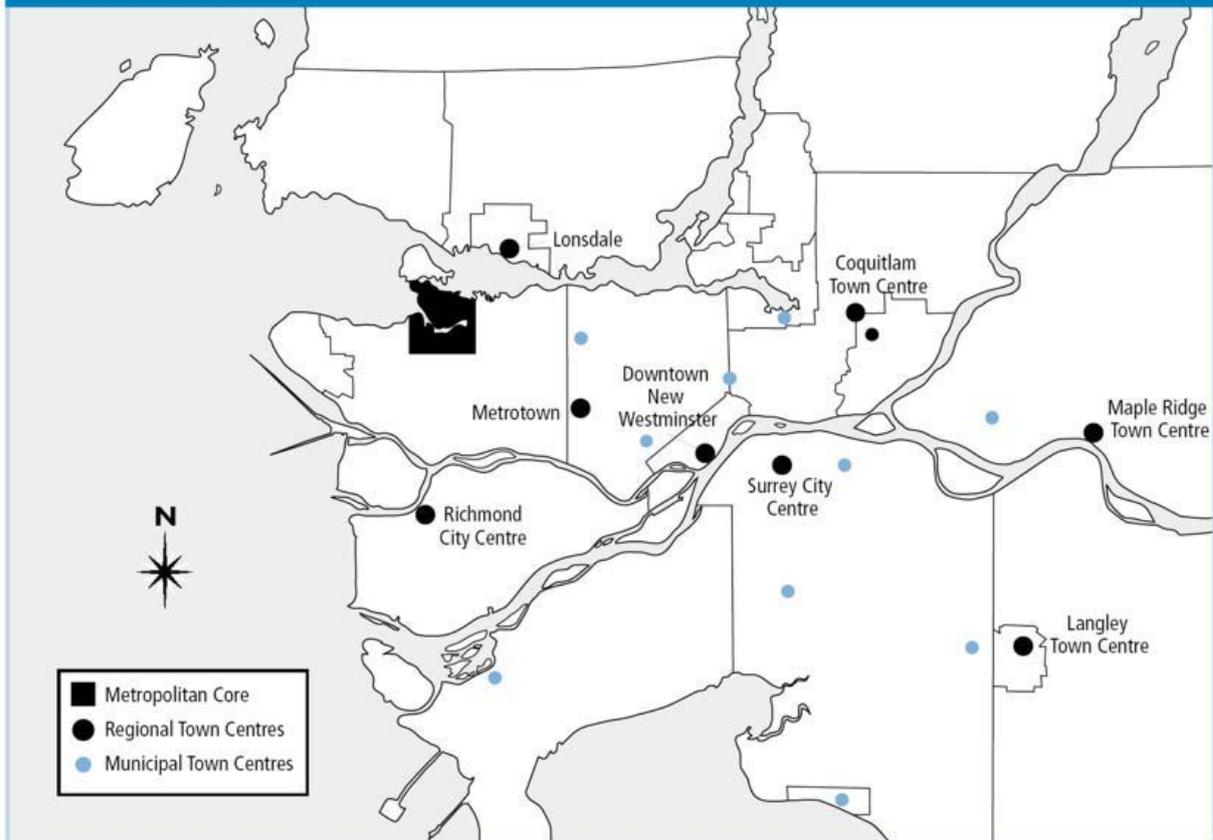
Source : Photos de Scot Hein Direction de l'urbanisme de la ville de Vancouver

ANNEXE 3 : Structuration du polycentrisme

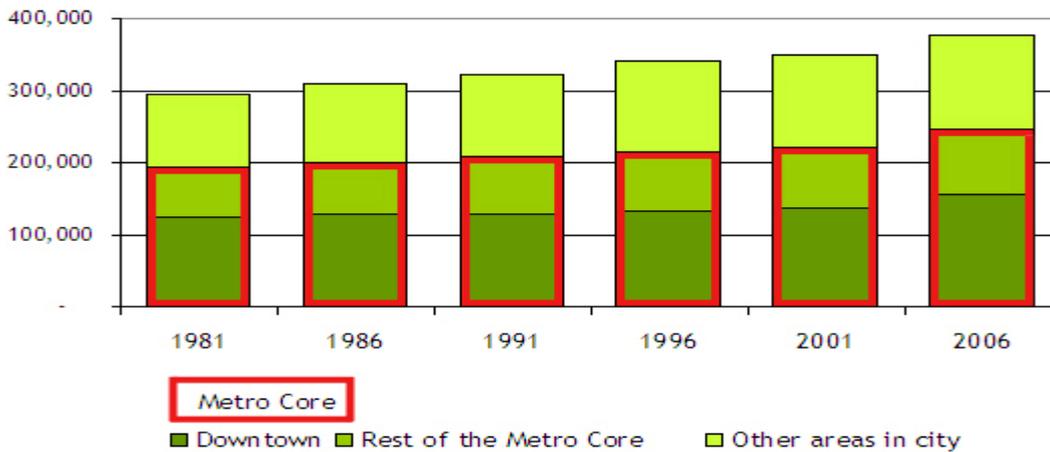
Metro Vancouver Jobs by Municipality, 2006 & projected addition to 2041



Livable Region Strategic Plan: Major Centres



Jobs in The City of Vancouver



Source: Statistics Canada, 2006

Une organisation polycentrique qui peine à se structurer

Population In Regional Town Centres					
Source: Statistics Canada and GVRD (2002) Annual Report: Livable Region Strategic Plan					
Regional Town Centre	Population		Pop. Growth 1991 –2001		
	1991	1996	2001	Actual	Percent
Coquitlam Centre	1,560	4,460	6,175	4,615	295.8%
Langley Town Centre	8,615	10,855	13,205	4,590	53.3%
Lonsdale (North Van. City)	17,990	19,925	22,540	4,550	25.3%
Maple Ridge	3,821	3,765	3,925	104	2.7%
Metrotown (Burnaby)	16,775	21,005	24,140	7,365	43.9%
New Westminster	5,250	6,960	6,570	1,320	25.1%
Richmond Centre	17,440	23,260	28,635	11,195	64.2%
Surrey City Centre	13,790	15,735	17,165	3,375	24.5%
Total RTCs	85,241	105,665	122,355	37,114	43.5%
Vancouver Metro Core	60,685	72,985	87,695	27,010	44.5%
Vancouver CMA	1,602,590	1,831,665	1,986,965	384,375	24.0%

Office Inventory In Regional Town Centres			
Source: Royal LePage 2001 and GVRD (2002) Annual Report: Livable Region Strategic Plan			
Regional Town Centre	Occupied Office Inventory (sq ft)		Net Increase
	1990	2000	1990-2000
Metropolitan Core	18,689,900	24,979,600	6,289,700
Metrotown	1,265,050	1,787,250	522,200
Richmond Town Centre	845,150	875,150	30,000
Lonsdale	718,350	783,350	65,000
Downtown New Westminster	497,800	537,800	40,000
Surrey City Centre	30,000	310,000	280,000
Coquitlam Centre	50,000	50,000	—
Langley Town Centre	130,000	130,000	—
Maple Ridge	NA	NA	NA

Et des modes de transports collectifs qui existent là où les taux de croissance démographique et urbaine ne sont pas les plus importants

Attachment 2, Table 1: Journey to Work Trips by Mode of Transportation in Metro Vancouver, 2006

Municipality	Total - Journey to Work Trips 2006		Car, truck, van, as driver		Car, truck, van, as passenger		Public transit		Walked		Bicycle		Other (includes taxi & motorcycle)	
	number	(%)	number	(%)	number	(%)	number	(%)	number	(%)	number	(%)	number	(%)
Anmore	910	100%	780	84%									150	16%
Belcarra	365	100%	315	86%									50	14%
Bowen Island	1,825	100%	1,115	60%	110	7%	215	13%	130	8%			55	3%
Burnaby	93,660	100%	58,815	63%	5,520	6%	23,440	25%	4,285	5%	720	1%	1,600	2%
Coquitlam	54,585	100%	40,275	74%	3,955	7%	7,565	14%	2,035	4%	310	1%	755	1%
Delta	48,010	100%	35,865	78%	3,380	7%	4,190	9%	1,680	4%	300	1%	895	2%
Greater Vancouver A	4,325	100%	1,575	36%	185	4%	620	14%	1,480	34%	405	9%	465	11%
Langley City	11,490	100%	8,955	78%	890	8%	690	6%	680	6%	145	1%	275	2%
Langley Township	45,280	100%	38,455	85%	3,255	7%	1,315	3%	1,490	3%	270	1%	765	2%
Lions Bay	575	100%	455	79%									0	0%
Maple Ridge	33,275	100%	28,555	80%	2,440	7%	2,475	7%	1,090	3%	225	1%	715	2%
New Westminster	30,490	100%	18,390	60%	1,485	5%	8,155	27%	1,870	6%	250	1%	590	2%
North Vancouver City	23,720	100%	14,720	62%	1,325	6%	4,825	20%	2,220	9%	450	2%	630	3%
North Vancouver District	37,805	100%	29,245	77%	2,490	7%	3,765	10%	1,360	4%	540	1%	945	2%
Pitt Meadows	7,880	100%	6,280	79%	505	6%	775	10%	220	3%			120	2%
Port Coquitlam	27,005	100%	20,650	76%	2,110	8%	2,890	11%	735	3%	275	1%	620	2%
Port Moody	14,085	100%	10,415	74%	1,080	8%	1,935	14%	475	3%			180	1%
Richmond	78,530	100%	57,605	73%	7,005	9%	9,280	12%	2,910	4%	1,045	1%	1,730	2%
Surrey	184,380	100%	140,295	76%	16,315	9%	20,040	11%	4,830	3%	765	0%	2,880	2%
Vancouver	280,545	100%	144,480	51%	17,150	6%	70,475	25%	34,245	12%	10,415	4%	14,195	5%
West Vancouver	15,380	100%	11,585	75%	1,040	7%	1,445	9%	630	5%	235	2%	480	3%
White Rock	8,055	100%	6,315	78%	385	5%	670	8%	535	7%			150	2%
Metro Vancouver	1,003,025	100%	675,080	67%	70,990	7%	165,435	16%	63,415	6%	16,585	2%	28,105	3%

* Age 15 years and over with usual place of work or no fixed workplace address by mode of transportation - 20% sample data
 Note: Values of less than 100 have been suppressed due to sampling error.

Source: Statistics Canada, 2006 Census

Table 3: Journey to Work Trips by Mode of Transportation, 1996 - 2006

Metro Vancouver Mode of transportation	1996		2006		Change (1996 - 2006)	
	#	%	#	%	#	%
Total Journey to Work Trips	831,280	100	1,003,020	100	171,740	20.7
Car, truck, van, as driver	587,190	70.6	675,075	67.3	87,885	15.0
Car, truck, van, as passenger	54,465	6.6	70,990	7.1	16,525	30.3
Public transit	119,210	14.3	165,435	16.5	46,225	38.8
Walked	48,520	5.8	63,415	6.3	14,895	30.7
Bicycle	13,720	1.7	16,585	1.7	2,865	20.9
Other method	8,175	1.0	11,520	1.1	3,345	40.9

Source: Statistics Canada, 1996, 2006 Census

Approche prospective de la consommation du sol, lié à l'évolution démographique anticipée, dans le cas d'un scénario « au fil de l'eau », c'est-à-dire sans mesure plus restrictive de planification

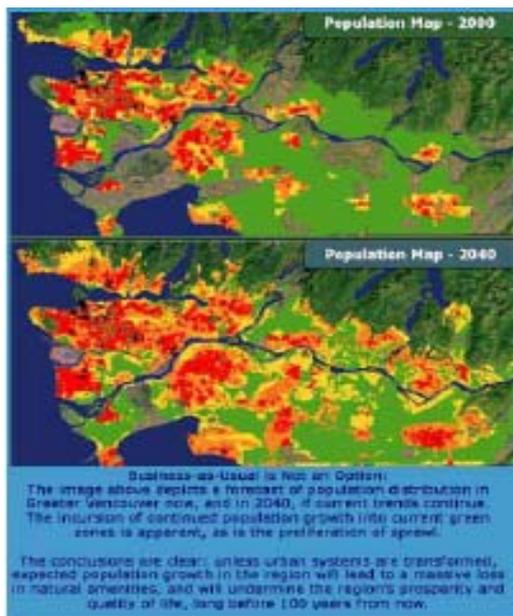


Fig. 5: GVRD in 2040 with Business-As-Usual



POPULATION, JOBS, & TRAVEL TO WORK

Transportation – Travel Patterns
Step 1: Understanding Yesterday and Today

Metropolitan Core Jobs & Economy Land Use Plan

Figure 3: Jobs and residents in Vancouver, 1981

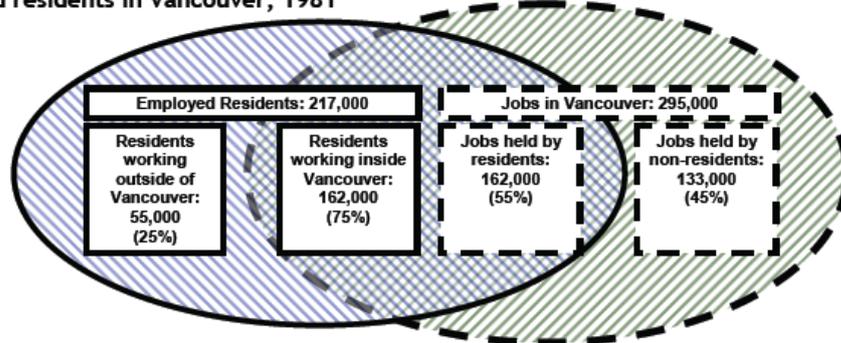


Figure 4: Jobs and residents in Vancouver, 1991

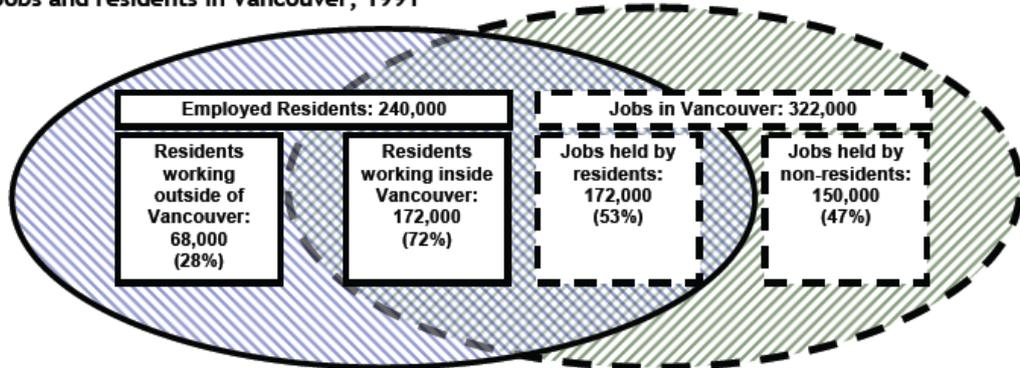
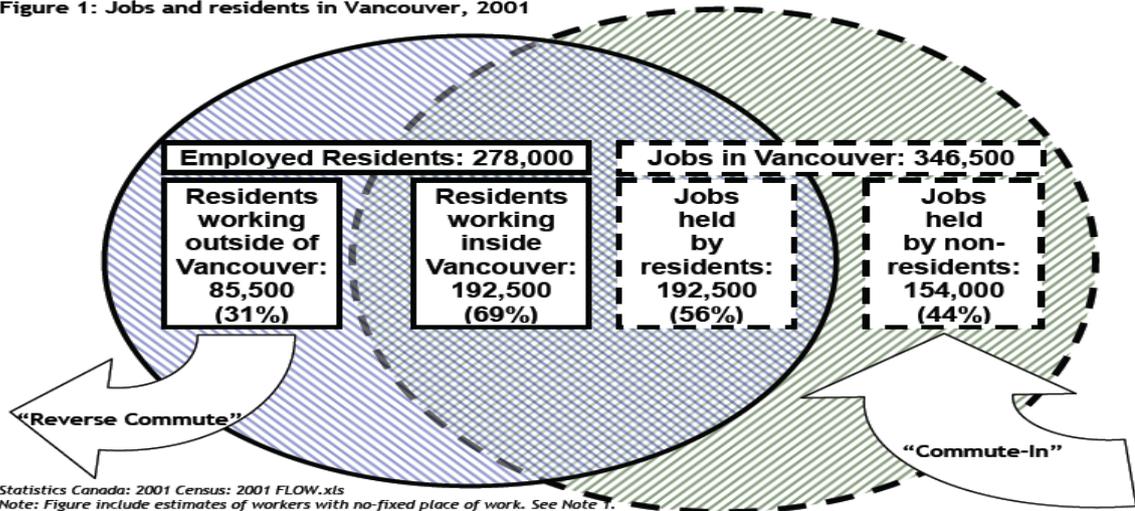


Figure 1: Jobs and residents in Vancouver, 2001



Statistics Canada: 2001 Census: 2001 FLOW.xls
 Note: Figure include estimates of workers with no-fixed place of work. See Note 1.

Metropolitan Core Jobs & Economy Land Use Plan

The city's economy has recently been generating much public interest and commentary. The purpose of this information sheet is to broaden perspectives and dialogue, by showing how some common beliefs may be more "myth" than fact - or at least more complex than they appear on the surface.

The information provided here is from the Metro Core Jobs and Economy Land Use study. The study purpose is to ensure sufficient, well-located, and appropriately-zoned land for future job growth and economic activity. The complete data can be found on the project website: www.vancouver.ca/corejobs



The Metro Core has 2/3 of city jobs.

MYTH: The high rate of new housing development in Downtown Vancouver has pushed out jobs.

- Census data show Downtown job growth has continued at a rate unaffected by residential growth.
- In terms of office space specifically -- since 2000, two million square feet of office has been, or is being, built in seven buildings, including 3 'AAA' buildings which contain 1/4 of all today's Downtown 'AAA' space.

MYTH: Today's tight office vacancy rates show that Downtown Vancouver has run out of sites for new office buildings.

- Sites exist now Downtown to accommodate new office buildings, including 'AAA' buildings. These are sites that are 'protected' by zoning which does not allow residential. Some of these sites are already owned by major office developers.
- Low vacancy rates do not indicate whether sites are available. There have been lower vacancy rates Downtown more than once over the past 30 years.
- New office buildings are not being built faster, because office lease rates still do not cover today's uniquely high construction costs.
- While sites exist now, over the longer term zoning changes will be needed to accommodate continued job growth in the Downtown and Metro Core. This is the work of the Metro Core study.

MYTH: The Metro Core is becoming a "resort" economy.

- The largest and fastest growing sector in the Metro Core is Business Services: computer services, law, accounting, management consulting, advertising, architecture, engineering, etc. (The number of these jobs has more than doubled in 20 years.)

MYTH: Vancouver is primarily a place for very small business.

- Although many businesses are very small, more than 2/3 of jobs are in businesses with over 20 employees; nearly 1/3 of jobs are in businesses with 100+ employees.
- Over 40% of Downtown office space is occupied by businesses that each use over 10,000 square feet - this is equivalent to one floor of an office tower.

MYTH: A large percent of workers work from home, so our type of economy doesn't need much office space.

- Less than 7% of jobs in Vancouver are work from home. Although many people work from home occasionally, the vast majority of workers have a usual place of work outside the home.

MYTH: Head offices are “moving out” of Vancouver.

- Vancouver city does have fewer head offices than 10 and 20 years ago -- most of the “lost” head offices were lost due to mergers and acquisitions; only a few actually moved.
- The Metro Core remains the largest concentration of head offices in the Vancouver region.
- Head offices in the Vancouver region account for 1.3% of total jobs. (In Toronto -- the Canadian region with the most head offices -- they account for 2.2%.)
- Head office dynamics are not a product of City land use policy: the Province of B.C. as a whole has the same number of head offices as 10 and 20 years ago.

MYTH: Vancouver’s jobs are “moving out” to the suburbs.

- The number of jobs in Downtown and Metro Core has continued to grow, not decline.
- The inventory of office space has also continued to grow. In 2006, Downtown Vancouver absorbed almost 700,000 sq ft of office space - more than any other municipality in the region. Outside Vancouver, the next largest were Burnaby at less than 400,000 and New West at 64,000 sq ft. (Source: CBRE)
- The Metro Core continues to have by far the largest concentration of jobs in the region and by far the largest concentration of office space in the region: over 50% of regional office space is in Downtown alone; Downtown has nearly four times as much office space as the next largest office area in the region which is the entire city of Burnaby.
- The city continues to have 64 jobs per 100 residents, while the rest of the region has 46 jobs per 100 residents.
- Yes, suburbs have more job growth - because there is also more population growth in the suburbs, and so businesses to serve these residents are growing. The suburbs have a high share of population-serving jobs, like retail; the Metro Core has a high share of the region’s “downtown-type” jobs: e.g., Mining, Oil, and Gas head offices; Professional, Scientific, and Technical; Finance and Insurance.

MYTH: We don’t need industrial land - or, conversely, we aren’t doing enough to protect industrial land.

- Metro Core industrial areas contain close to 30,000 jobs and have a very low vacancy rate.
- The important role of modern industrial areas has been recognized in cities like San Francisco where these types of activities are now called “PDR” (production-distribution-repair), and in Boston’s “Back Streets” program.
- Businesses locate in these areas close to their customers and suppliers, and where they find: building types and space configurations not provided by a standard office building; lower lease rates; and/or a location where noise, trucks, odours, hours of operation and other impacts will not cause conflict with their neighbours.
- As an example - businesses in the Mt. Pleasant industrial area include: recreational clothing manufacturing, food manufacturing, furniture manufacturing, sheet metal fabrication, commercial linen supply and laundry, industrial equipment wholesalers, digital printing, auto body repair, architectural model building, sound recording studios, and film special effects and animation production facilities.
- The Metro Core study includes ensuring continued adequate zoning for growth and intensification of these activities.

MYTH: Downtown has more reverse commuting than incoming.

- Close to 70% of Metro Core residents stay in the city to work; close to 60% work in the Metro Core itself.
- The in-commute to the Downtown peninsula is vastly larger than the reverse commute: 102,800 people commute in; 16,400 reverse commute.
- On a related note: Of all trips to and within the Downtown, the majority are walk, bike, or transit; car is a minority. Car volumes into Downtown have decreased over the past 10 years even while total trips increased.

MYTH: The City’s 1991 Central Area Plan promoted housing instead of jobs.

- The Central Area Plan promoted an improved balance of jobs, housing, and transportation.
- The first goal in the CA Plan is “The Economic Generator”: “...centre of a major region.. pre-eminent role in the region; international importance in Pacific Rim...”
- Zoning changes to implement the CA Plan included eliminating residential from the zoning of the Central Business District (CBD) to ensure its jobs focus, while creating new residential neighbourhoods and “choice of use” areas around the CBD.
- The CA Plan also provided for retention of the nearby light industrial-service areas to support the economy.
- The current Metro Core study will update zoning to continue to meet City goals.

MYTH: The City was “slow off the mark” in responding to recent issues about future supply of land for employment.

- As early as 1997, the City adopted the CBD 20-year-office-supply policy: No rezoning in CBD if it would lose office capacity unless independent real estate consultant shows there is capacity for 20 years office development - and only to achieve heritage or office support objectives.
- In 2004 the City adopted the Downtown District Interim Policies: as an interim “hold” on residential development and conversion - at a time when the office vacancy rate was around 14% and thus there was little public concern about this issue.

MYTH: These issues are unique to Vancouver.

- The phenomenon of suburban job growth, downtown housing growth, and slower downtown office growth are common in Canadian and American cities.
- For example, a recent Toronto report shows similar worries (“Business Competitiveness in the GTA: Why Toronto is Losing Ground,” 2005):
“Commercial office development in Toronto has virtually ground to a halt. Is it Toronto’s destiny to become a bedroom community for the 905 region? The City needs to do more to support growth in the office sector. City policy appears to favour residential development over office development. The cranes on the downtown skyline are all building condominiums, not office towers.”
- The Toronto report recommends three types of initiatives. These initiatives are already underway in Vancouver: increase the availability of employment land (the Metro Core study); improve transit to downtown, especially from the airport (Canada Line construction); and improve property tax equity (Vancouver Property Tax Policy Review Commission).

What are the key messages about the Metro Core Jobs and Economy Land Use Plan?

- **The Metro Core has played, and will continue to play, a key economic role in a growing region.**
- **Jobs in the Metro Core economy have been, and will continue to be, growing, diverse, and changing to reflect larger changes in national and global economies.**
- **Through the Metro Core Jobs/Economy study, the City is identifying future land use needs and policies to ensure we will continue to accommodate job and economic growth into the future.**

ANNEXE 4 : Système institutionnel canadien et du GVRD (Grand Vancouver Regional District)

Le système institutionnel canadien

Le Canada dispose d’un système fédéral où les compétences sont réparties de manière claire entre l’Etat fédéral et les provinces et territoires. Les provinces ont en fait beaucoup de pouvoir. Sur les questions de développement durable, le rôle du gouvernement fédéral va être essentiellement de fixer un cadre législatif général sur les questions de protection de l’environnement et de lutte contre la pollution, sachant qu’il ne contrôle pas très bien la traduction de ces lois dans les différentes législations provinciales. L’Etat canadien joue également un rôle important dans le débat mondial sur le développement durable et prend des engagements internationaux, cherchant à se placer à la tête dans ce domaine.

Selon ce système fédéral, les collectivités locales sont sous l’autorité exclusive des provinces puisque les affaires municipales sont de compétence provinciale. Normalement l’Etat fédéral n’a pas son mot à dire dans les affaires locales même s’il peut intervenir de manière indirecte par le biais des financements. Autre caractéristique du système : les collectivités locales n’ont pas de garantie constitutionnelle, ce qui fait dire à certains que les municipalités sont les « créatures des provinces » puisque celles-ci peuvent théoriquement les abolir si elles le souhaitent. Dans ce contexte, les relations entre provinces et municipalités ne sont pas toujours faciles. Ainsi récemment plusieurs provinces ont voulu imposer des réformes municipales comprenant des fusions autoritaires. Ces réformes très mal perçues par les acteurs locaux ont finalement partiellement échoué : dans le cas de Montréal, les dé-fusions ont été autorisées par le parlement et plusieurs communes ont utilisées ce recours.

Le régional district du territoire du Grand Vancouver (GVRD)

En Colombie Britannique cependant, il y a une tradition de respect des autorités locales et de dialogue. Pour surmonter les problèmes de fragmentation institutionnelle au niveau local, la province n'a pas mis en œuvre de fusions autoritaires mais a instauré un système de concertation régionale souple - le système des « Regional Districts » - calqué sur le fonctionnement des districts régionaux américains. Dès les années 1960, la province a proposé la création de ces entités à partir de périmètre qu'elle a délimité et qui englobaient à la fois des communes et des territoires non incorporés (au Canada comme aux États-Unis, il existe des territoires non incorporés, qui ne font partie d'aucune municipalité et sont administrés par des élus de circonscription). Les communes ont eu le choix d'accepter ou non d'entrer dans ces structures, et elles ont adhéré assez massivement. L'idée est d'abord avant tout de réaliser des économies d'échelle en mettant en œuvre des services en commun. La souplesse réside dans le fait que toutes les municipalités ne sont pas obligées de participer à toutes les actions : elles ne financent que les services qui les intéressent. Les regional districts présentent surtout l'avantage d'offrir un cadre institutionnel établi et unique pour la coopération, mais il ne s'agit pas vraiment d'entités autonomes (ils ne relèvent pas l'impôt).

Le GVRD Greater Vancouver Regional District est une *fédération de municipalités*. La structure de gouvernance, dénommée Métro Vancouver, a été établie par une législation provinciale propre à la Colombie-Britannique en 1965, en vue de créer un cadre juridique pour renforcer la planification métropolitaine et la prestation de services communs aux municipalités. Avant la constitution de la Métro Vancouver, plusieurs organismes intercommunaux ont été créés pour gérer les services du drainage et de l'eau : en 1914, le Vancouver and Districts Joint Sewerage and Drainage Board (VDJSDB) et en 1926 le Greater Vancouver Water District (GVWD). De plus, le Lower Mainland Regional Planning Board (LMRPB) a été établi par la province en 1949. En tant que précurseur de la fonction de planification régionale, il produisit, en 1966, un premier plan officiel sur l'occupation du sol.

Le GVRD Greater Vancouver Regional District a acquis un rôle assez grand sur la région urbaine qu'il administre qui compte 21 municipalités et une zone électorale (zone non-incorporée). Alors que le GVRD avait élaboré un premier plan de développement régional dans les années 1970 qui n'eut que des effets limités du fait de son manque de pouvoirs d'application, la province lui délégua par la suite les compétences nécessaires à l'élaboration d'une stratégies de croissance fixant les grandes orientations de l'usage des sols.

Le District régional de Vancouver et sa structure de gouvernance ont été créés en 1967 en amalgamant les organismes régionaux préexistants qui se concentraient sur la fourniture de services publics, y compris l'assainissement et le drainage (1914) et l'eau (1926). Ce district vise à répondre aux besoins des résidents de la région, à favoriser la qualité de vie et à fournir des services mutualisés. Les municipalités ont confié à la Métro plusieurs tâches, y compris les plans stratégiques de développement, l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets solides, l'assainissement et le drainage, le contrôle et la réglementation de la qualité de l'air, les parcs régionaux, les logements à prix abordables (par la création de la Greater Vancouver Housing Corporation). De plus, la Greater Vancouver Transportation Authority (TransLink) a été créée en 1998 en tant qu'organisme associé à la Métro : elle coordonne et met en œuvre les plans relatifs aux transports des personnes et des marchandises.

Le GVRD est régi par un conseil d'administration composé de représentants élus dans chaque municipalité. Le conseil d'administration du DRV est le corps administratif de ce partenariat

régional : il est formé de 25 membres élus provenant des conseils municipaux et du secteur électoral. Plusieurs comités permanents et consultatifs ont été établis pour conseiller le conseil administratif et assurer les relations avec les groupes intéressés extérieurs. Ces comités sont notamment :

Collectivités

Relations avec les entreprises et les gouvernements

Finances

Logements

Parcs

Planification de l'occupation des sols et environnement

Gestion des déchets

Eaux

Relations industrielles

L'emplacement naturel, les possibilités économiques et la qualité de vie sur le territoire du district attirent régulièrement dans la région de nouveaux résidents. En 1970, le District régional de Vancouver comptait moins d'un million de personnes et on prévoit 2,7 millions de résidents en 2021. Vancouver a reçu plusieurs prix internationaux et est considérée comme l'une des villes les plus habitables au monde. Le maintien de cette qualité de vie est un défi important surtout lorsqu'on prend en considération la pression démographique, les dynamiques résidentielles et industrielles, le dynamisme économique et les changements climatiques.

Comme plusieurs districts régionaux nord-américains, le DRV est confronté à des problèmes récurrents comme l'utilisation rationnelle des terres, l'efficacité des transports, la protection et l'amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, et des zones vertes. Ces questions cristallisent des intérêts et des points de vue divergents des membres du DRV.

En 1996, le DRV élabore un Plan stratégique en vue d'établir une région vivable, le *Regional Liveable Strategic Plan*. Ce plan répond aux préoccupations sur la croissance rapide de la population et sur les menaces qui pèsent sur la qualité de vie et à la qualité environnementale de la région.

Dès 2001, le GVRD a centré la révision de ce Plan stratégique sur le développement durable. L'attention a davantage porté sur des questions sociales et économiques et les questions écologiques ont été abordées d'une façon plus cohérente. La région s'est alors mobilisée sur quatre principes directeurs : équité, inclusion et interaction sociales, sécurité et adaptabilité. Elle a publié des rapports sur les tendances de développement caractérisant le territoire du district et sur les orientations à suivre pour s'inscrire dans une stratégie régionale de développement durable. Ces rapports analysent les orientations stratégiques du GVRD selon de nombreux indicateurs de durabilité.

Contrairement à ce qui se fait dans certains autres territoires, où les agences régionales

(régions métropolitaines) agissent comme gouvernements supérieurs ayant la préséance sur les municipalités en matière de contrôle de la planification, le système du GVRD est organisé plutôt comme une *collaboration entre municipalités qui doivent coopérer pour définir un intérêt commun malgré leurs différends*.

Ainsi, le récent *conflit qui s'est cristallisé autour du plan stratégique des transports* montre qu'il peut exister des intérêts divergents très marqués entre les différentes municipalités, certaines municipalités mettant leurs propres intérêts au-dessus de ceux de la région. Le niveau minimum de coopération régionale entrepris par le GVRD pour négocier de nouveaux mécanismes en ce qui concerne la planification et le financement des transports a conduit à la création de la Greater Vancouver Transportation Authority, en 1998, récemment dénommée *Translink*. Ginnell et Smith font valoir qu'à la suite de son affiliation avec l'agence TransLink⁰, qui porte son budget annuel combiné avec celle-ci à près de un milliard de dollars, le GVRD commence à ressembler à une structure de gouvernance intercommunale. En conséquence, selon eux, *continuer à élire de façon indirecte les membres du conseil devient un frein du point de vue de la démocratie locale*⁰. Ils préconisent l'élection directe d'un conseil régional par le biais de quartiers régionaux ou d'un deuxième tour de scrutin pendant les élections municipales, ainsi que la création d'un organisme de contrôle, une sorte de « protecteur du citoyen », chargé de surveiller les activités du GVRD et de produire des rapports à l'intention du public.

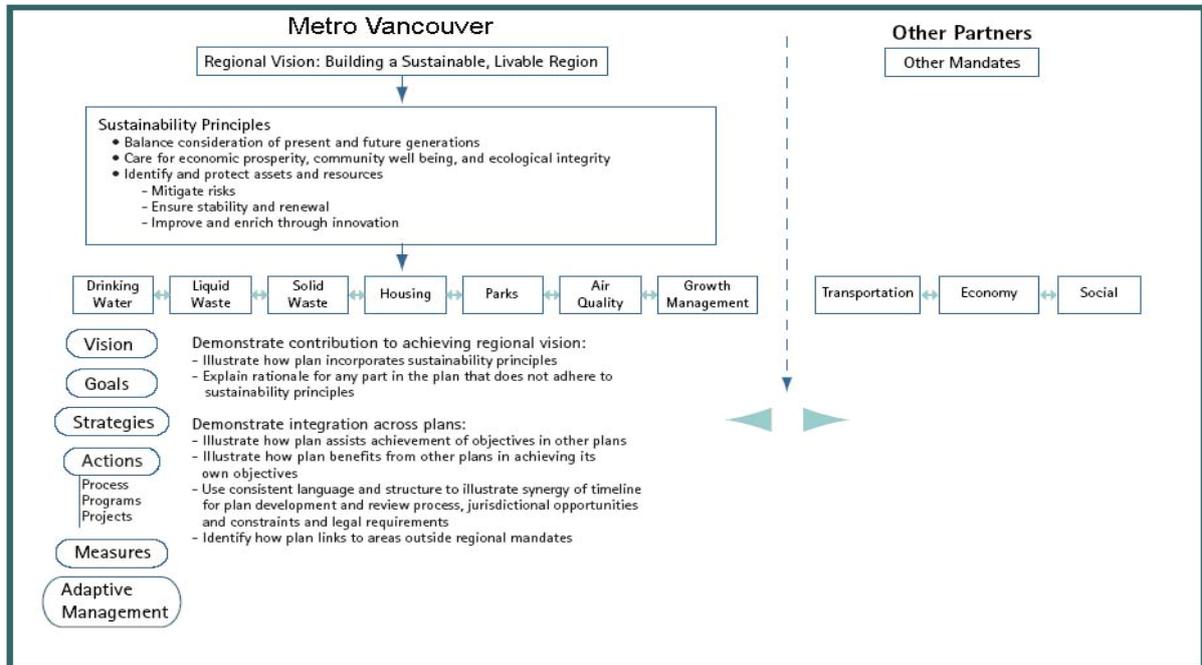
La participation du public est sollicitée par plusieurs moyens : organisation de journées d'accueil, de forums grand public, d'ateliers et de tours des bassins hydrologiques, possibilités de bénévolat et actions sociales auprès des écoles. Les citoyens et organismes sont représentés dans les différents comités consultatifs. Dans le cadre de son Initiative pour une région durable, le GVRD a tenu quatre grands forums sur les aspects écologiques, sociaux et économiques du développement durable, afin de recueillir les opinions des différentes parties intéressées. Les forums étaient organisés conjointement avec le Smart Growth BC, le Centraide et le Business Council of BC. Parmi les autres partenaires, on compte le Conseil du bassin du Fraser et TransLink. Les *efforts de participation citoyenne datent du début des années 1970*, lorsque les planificateurs et les politiciens du GVRD ont consulté le public sur la définition de l'habitabilité et ses répercussions sur la planification régionale.

La plus grande force du GVRD *est qu'il permet aux municipalités membres d'élaborer une vision commune et de la mettre en pratique*. Même si le *DRV* représente un modèle de planification et de prestation de services au niveau régional, son mandat ne s'étend pas explicitement aux questions de politique sociale ou économique, et *l'attention qu'il porte à l'environnement est largement liée à sa gestion des ressources et des services* (eau, drainage, déchets...). Malgré ces défauts, il a fait preuve d'une vision très vaste à l'égard de l'utilisation des terrains et des stratégies de transport. Son Plan stratégique en vue d'établir une région vivable et le plan *centennal récent cities PLUS* sont des initiatives concluantes en matière de développement durable qui ont été menées au moyen d'un processus participatif impliquant de nombreux secteurs de la société.

⁰ Notons que la planification des transports n'est plus du domaine exclusif du district puisqu'elle a été affiliée à Translink (l'autorité métropolitaine des transports). Selon une interview réalisée auprès d'un des membres du district

⁰ Kevin Ginnell et Patrick Smith. "Habitat @ 25: Lessons (still) From Vancouver," dans *Shelter and Governance: A Conversation In Support of the Special Session of the UN General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of the Habitat Agenda (Istanbul +5)* (Vancouver: Université de la Colombie-Britannique/Université Simon Fraser, 2001).

Structure organisationnelle de la Métro Vancouver du Grand Vancouver Regional District (GVRD) en 2008



Sustainable Region Initiative—Framework for Regional Mandates

ANNEXE 5 : concept d'écodensity et indicateurs

La démarche et le concept d'éco-densité

EcoDensity

VANCOUVER ECODENSITY CHARTER



How Density, Design, and Land Use Will Contribute to
Environmental Sustainability, Affordability, and Livability

Adopted by City Council: June 10, 2008

CHARTER COMMITMENTS

THE CITY OF VANCOUVER THEREFORE COMMITS TO:

I.

AN OVER-ARCHING ENVIRONMENTAL PRIORITY

- a. Make environmental sustainability a primary goal in ALL city-building decisions – in ways that also foster and support affordability and livability.
- b. Promote strategic, well-managed density, design and land use as primary tools in achieving this goal, in all city-building decisions.

II.

TOWARD AN ECO-CITY

- a. Align density, design, and land use holistically and comprehensively with other tools and methods for environmental, economic, social, and cultural sustainability, to achieve mutual and cumulative benefits, including sustainable strategies for:
 - transportation and parking
 - green energy and waste systems
 - affordable housing choices for all
 - parks, public realm and recreation
 - arts, culture and creativity
 - heritage conservation
 - public and individual health
 - vitality and public safety
 - urban agriculture and local food access
 - social planning and development
 - economic development opportunities
 - and many other related City initiatives.

III.

A GREENER, DENSER CITY PATTERN

- a. Achieve greater densities smartly and strategically in land-use patterns, locations and designs where carbon footprint improvements and environmental gains are highest (e.g., around fixed transit; walkable shopping, employment and amenity areas; district energy sources), and where affordability and livability are also fostered.
- b. Promote “gentle” (e.g., rowhouses, infill), “hidden” (e.g., laneway housing) or “invisible” (e.g., secondary suites) forms of density in suitable locations across the city with design that respects neighbourhood identity and sense of place.



- c. Densify and manage change in ways that constantly enhance and reinforce a city of walkable, complete neighbourhoods; improve biking and transit infrastructure and movement meaningfully and consistently over time; and reduce and de-emphasize automobile use and ownership.
- d. Protect and ensure proper space for diverse jobs, shopping and economic activity close to home for a balanced, resilient city with minimal commuting as the city grows, including protection of key commercial and industrial districts for economic activity rather than housing.



IV.

MORE HOUSING AFFORDABILITY, TYPES, AND CHOICES

- a. Use density, design and land use strategically to support and facilitate greater housing affordability and diversity, in partnership with all government levels, through:
 - an increased and consistent supply to help moderate housing prices
 - the significant achievement of more affordable housing choices (sizes, types, finishes, locations and tenures) throughout the city and in every neighbourhood, including more affordable options for households with children, seniors, empty-nesters, singles, students and workforce
 - the facilitation of purpose-built rental housing construction
 - the facilitation of housing choices outside of the regular market system (such as co-operative housing)
 - the reduction of living costs related to energy and transportation.
- b. Plan densification strategically – including when and where to densify – to recognize the value provided by existing affordable housing stock and low income housing, including the strategic retention and enhancement of existing purpose-built rental options.

CHARTER COMMITMENTS

THE CITY OF VANCOUVER THEREFORE COMMITS TO:

V.

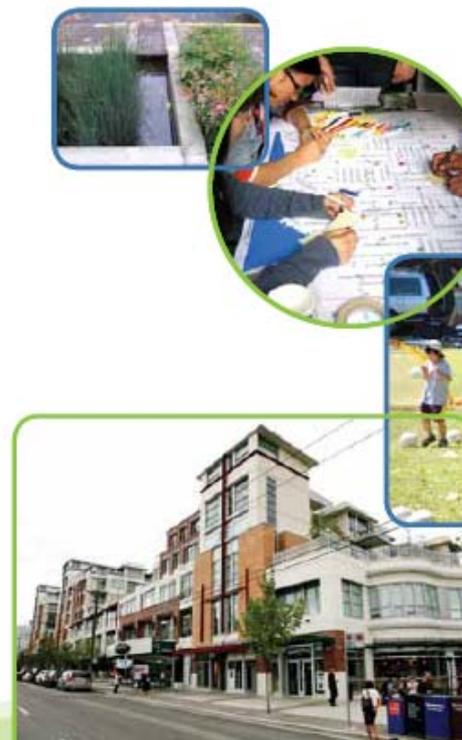
GREENER AND LIVABLE DESIGN WITH A “SENSE OF PLACE”

- a. Design all density with architecture and public realm that marries meaningful and significant ecological performance with lively, beautiful, accessible, responsible, people-oriented design, particularly as density levels increase.
- b. Design new density to achieve both sustainable, timeless design, and respect for authentic neighbourhood values, context, character and identity at all scales.
- c. Combine heritage conservation and the sustainability inherent in retention/reuse of existing structures and materials with more dense, efficient, sustainable design and technology.
- d. Design sites and buildings, wherever possible, to consider microclimates, replicate natural systems and functions (e.g., evaporation and infiltration of water) and minimize waste.
- e. Incorporate extensive natural and designed green features in creative ways, on sites and on/within buildings, to maintain connections with nature and mitigate urban heat/greenhouse gases.
- f. Apply ecological “best practices” for public realm and infrastructure design to achieve sustainable, beautiful, safe, accessible, adaptable, and engaging streets, parks, and public places. Designs should embrace natural processes, use environmentally responsible materials, and consider opportunities for food and energy production.
- g. Design city and neighbourhood patterns to enhance urban food production, access to local food, and waste reuse and recycling.

VI.

GREENER AND LIVABLE SUPPORT SYSTEMS

- a. Ensure that parks, open space and public places, and other amenities, services, and infrastructure needed to support Vancouver’s neighbourhoods as they grow are provided in a timely way relative to the population levels they serve.
- b. Advance and achieve sustainable district energy systems at all scales, and particularly at mid and higher densities that make such systems more feasible



VII.

NEIGHBOURHOOD VOICE, NEIGHBOURHOOD RESPONSIBILITY

- a. These commitments will be achieved with traditional and creative new approaches to consultation, education (in all directions), engagement and dialogue with all voices, while anticipating the needs of future or unrepresented voices.
- b. This requires a balance between the need for City leadership, and respect for neighbourhood-level influence, capacity-building and ownership.
- c. We will respect and foster the voice of neighbourhoods, and their special values, aspirations and approaches.
- d. We will also challenge all neighbourhoods across the city to help meet the commitments of this Charter, and their shared responsibilities to their city and beyond, and to future generations. An Eco-City must be made up of many Eco-Neighbourhoods.



VIII.

HOW WILL THE CITY USE THIS CHARTER AND MEET OUR COMMITMENTS?

- a. We will consider this Charter in all aspects of our decision-making regarding the management of change in the city, and all decisions on city-building.
- b. We will coordinate achievement of these Charter commitments with continued implementation of *CityPlan*, Community Visions and area policies, the Community Climate Change Action Plan, and other Council-approved policies and plans.
- c. Where an existing policy, plan, standard or rule (hereafter referred to as "direction") specifically requires or prohibits a decision that may conflict with commitments of this Charter, the City will continue to be governed by the specific requirement or prohibition (e.g., height, density or land use) until the direction is consciously reconsidered by Council after appropriate process and consultation.
- d. Where existing direction allows flexibility, discretion, interpretation or the weighing of choices, or where there is no governing or guiding direction, approaches that will support the achievement of these commitments will be emphasized.
- e. New directions and approaches will be reflective of the commitments of this Charter and will seek to overcome barriers and obstacles to its implementation. Existing directions will be brought into alignment with these commitments over time.

ANNEXE 5 : indicateurs et outils de suivi de la stratégie

Les outils de suivi de la stratégie Smart Growth qui ont été enrichis par une analyse des tendances d'évolution économique, sociale et environnementale

Mis à part le premier tableau, les autres proviennent du rapport suivant : « metro Vancouver sustainability report, de janvier 2009

COMPARING GREATER VANCOUVER'S MUNICIPALITIES

The differences between Greater Vancouver's municipalities were stark. Some jurisdictions, particularly those close to the urban core of Vancouver itself, grew compactly, while the more rural and suburban jurisdictions farther from the urban core tended to sprawl. Some rural districts, not surprisingly, have relatively few residents in compact neighbourhoods.

Many of the differences among jurisdictions stem from quirks of history, geography, economics, and political boundaries. Yet differences among municipalities may also reflect differences in political and planning successes in channeling new development into compact neighbourhoods.

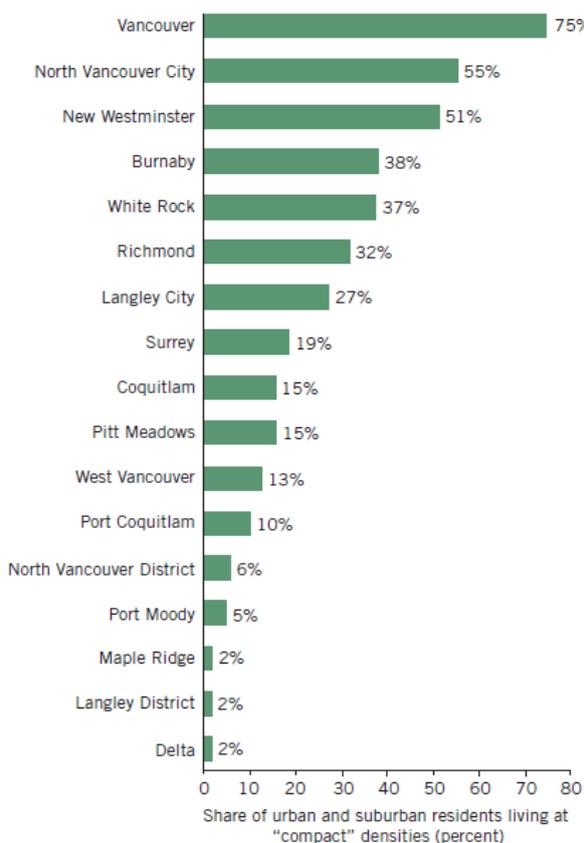


Figure 4. Greater Vancouver's municipalities show stark differences in residential density.

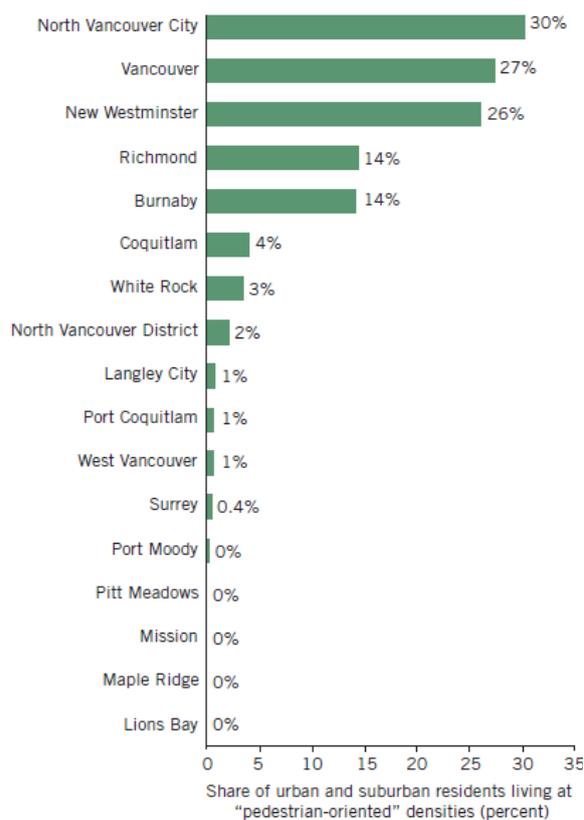


Figure 5. The city of North Vancouver boasts the greatest share of residents at very compact, pedestrian-oriented densities.

The area of urbanized land is not changing

HECTARES	2001		2006
Rural Residential	4,844	↓	4,408 hectares
Residential	30,243	↑	31,383 hectares
Commercial	16,297	↑	16,789 hectares
Other	15,357	↓	14,161 hectares
TOTAL URBAN AREA	66,741	→	66,741 hectares
Indian Reserves	1,471	→	1,471 hectares
Total Non-Urban Area	195,301	→	195,301 hectares
TOTAL METRO VANCOUVER	263,513	→	263,513 hectares

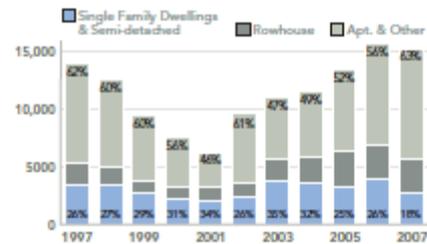
AREA OF METRO VANCOUVER BY LAND USE (2001 TO 2006)

In Metro Vancouver, there have been changes in land use within the urban area since 2001 but the amount of urban area has not changed. Important agricultural, conservation and ecological lands are protected from urban development in the area known as the 'Green Zone.'

One of the outcomes of minimizing the urban area will be an increasing population density in the urban lands. In 2006, the density in the urban area of Metro Vancouver was 28.6 people per hectare.

Source: Metro Vancouver

The composition of housing in the region is changing

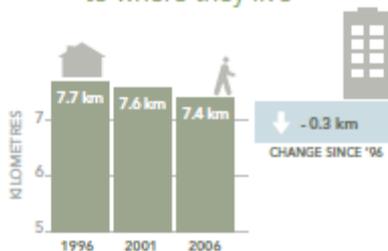


NET HOUSING COMPLETIONS (INCLUDING RENTALS) IN THE METRO VANCOUVER REGION (1997-2007)

A compact region requires increasing residential density and this in turn implies building more townhouses, row houses, and multi-storey residential buildings rather than single family and semi-detached dwellings. This has been the trend in the region for more than 10 years.

Source: CMHC Housing Now, Statistics Canada

People are finding jobs closer to where they live

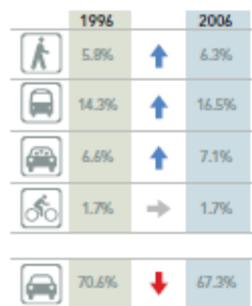


MEDIAN COMMUTE DISTANCE IN METRO VANCOUVER (1996 TO 2006) IN KILOMETRES

A shorter commute distance should reduce greenhouse gas emissions. The reduction in commute distance differs from the national trend and is the greatest decrease among Canada's largest metropolitan areas.

Source: Statistics Canada, 2006 Census

Commuters are beginning to choose alternatives to driving alone

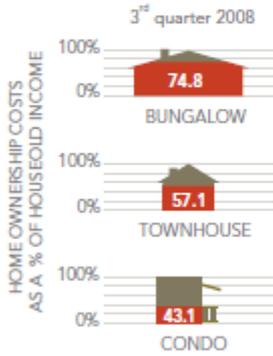


JOURNEY TO WORK BY MODE SPLIT, METRO VANCOUVER, (1996 TO 2006)

Note: these columns do not add to 100% due to a small "other" category.

Source: Statistics Canada, 2006 Census

Owning a home is not an option for many households



HOUSING AFFORDABILITY INDEX FOR METRO VANCOUVER: 3RD QUARTER 2008

The RBC Affordability Index calculates the portion of the median household income required to cover the cost of home ownership for different home types assuming a 25 year mortgage. Metro Vancouver has long been Canada's most expensive place to buy a home. The index indicates that despite recent price drops, purchasing a home is still out of reach for many households in the region. This means that in terms of affordable housing, rental units play an important role and that demand for rentals will continue to be high.

Source: Royal Bank Corporation (RBC) Housing Affordability Index

... and vacancy rates for rentals are at critically low levels



VACANCY RATES FOR PURPOSE BUILT RENTALS IN METRO VANCOUVER (OCTOBER 2004 TO 2008)

The benchmark for a healthy rental market is a 2.5 per cent vacancy rate. Vacancy rates in Metro Vancouver are much lower than that and have been for nearly a decade. While some of the rental housing demand is met through rented condos and other secondary sources, there is a critical shortfall in rental units affordable to households with low to moderate incomes.

Source: CMHC Canadian Housing Observer & Rental Market Reports

Rental housing starts are not rising to meet demand



HOUSING STARTS FOR HOME OWNERS AND RENTERS IN THE METRO VANCOUVER REGION (2000 TO 2007)

In recent years, most new housing has been built for the ownership market while rental housing starts have continued to lag. In 2007, only 615 new purpose built rental units were constructed in Metro Vancouver. This represents less than 3% of all housing starts.

Source: CMHC Canadian Housing Observer 2007 & Housing Now 2008

The number of homeless people living on the street and in shelters is increasing

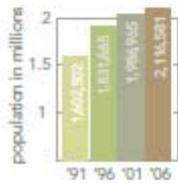


HOMELESS POPULATIONS IN SHELTERS OR THE STREET IN METRO VANCOUVER (2002 TO 2008)

Every three years, the homeless people in Metro Vancouver are enumerated, providing a snapshot of the level of homelessness. The 2008 count found that the numbers had increased by 22% from the previous count and 137% from the original count. The static count of the homeless in shelters indicates the marginal increase in shelter space is not sufficient and that more people are either living on the street or relying on informal and temporary accommodations. Among the important findings of the recent count was that the number of homeless people increased in every municipality; almost half of the homeless people had been without a home for one year or more; and almost 100 fully-employed individuals were counted in the emergency shelters.

Source: Greater Vancouver Homeless Count

The region's population is growing



POPULATION OF METRO VANCOUVER (1991 TO 2006)

Metro Vancouver's population may be 3.4 million by 2040. Growth has contributed to the economic prosperity of the region but the question arises, and this report examines, the degree to which population growth is affecting the sustainability of the region.

The average number of people in a household has remained the same since 1991: 2.6 people.

Source: Census Canada

People are choosing to move here...



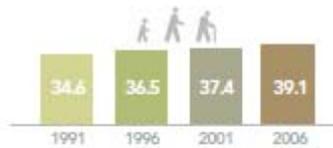
PLACE OF BIRTH OF METRO VANCOUVER RESIDENTS (2006)

...and the result is a vibrant and diverse community

English is the most common language spoken in homes in the region (58%). The next most common is one of the Chinese languages (Cantonese, Mandarin and others) spoken in 15% of the region's homes. More than 70 other languages are spoken by residents of the region.

Source: Census Canada

The population in Metro Vancouver is getting older



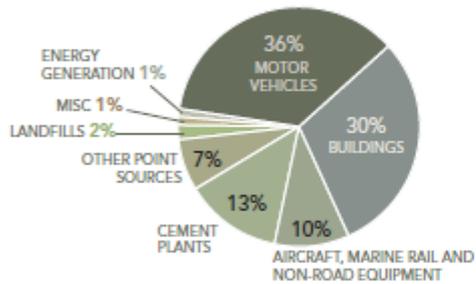
MEDIAN AGE IN METRO VANCOUVER (1991 TO 2006)

This trend in the median age in Metro Vancouver will require changes in strategies for recruiting and maintaining a qualified labour force, providing housing and public services like healthcare, as well as programming for recreational and cultural activities.

Source: Census Canada



Heating and driving account for the bulk of regional greenhouse gas emissions

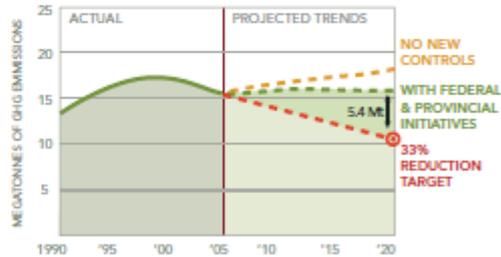


INVENTORY OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS IN METRO VANCOUVER (2005)

In 2005, the region's contribution to global climate change was 15.6 million tonnes of equivalent carbon dioxide (CO₂e.) As a highly urbanized area with relatively few heavy industrial emitters, heating buildings and the operation of motor vehicles are the important source of emissions – accounting for over 65% of total greenhouse gas emissions (GHGs) in the region.

Source: Metro Vancouver

The target is to reduce greenhouse gas emissions 33% by 2020

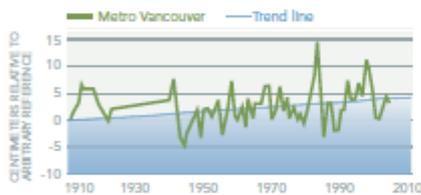


TREND IN METRO VANCOUVER REGIONAL GHG EMISSIONS

The left hand side of the figure above depicts actual regional GHG emissions. The decline in emissions from 2000 to 2005 is primarily attributed to reduced operations at the Burrard Thermal Plant. The right hand side illustrates three emission scenarios for the region to the year 2020. The upper line is the projection of emissions in the absence of any new policies or actions. The middle line is a projection of emissions based on initiatives announced by senior levels of government to reduce GHG emissions. This still leaves a gap between projected emissions and the target reduction of emissions of 5.4 megatonnes.

Source: Metro Vancouver

Sea level rise is one potential outcome of global warming



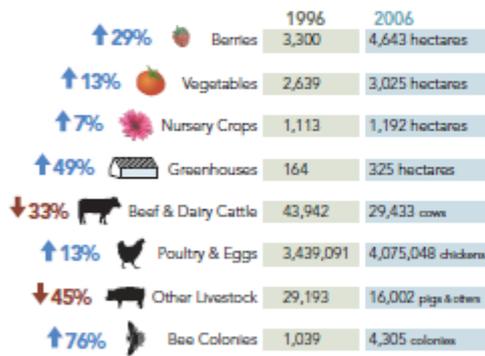
CHANGES IN ANNUAL MEAN SEA LEVEL FOR METRO VANCOUVER

Around the globe, the average rate of sea level rise is increasing because warming ocean temperatures as well as the melting of glaciers have led to an increase in the volume of seawater. For Metro Vancouver the trend is a 2 centimetre increase in the mean sea level every 50 years.

Reproduced from *Environmental Trends in British Columbia – 2007*



Farmers in the region produce over 130 different agricultural products

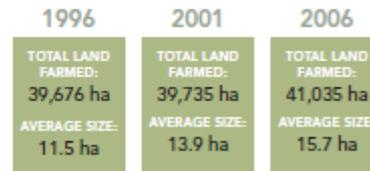


VARIETY OF AGRICULTURAL PRODUCTS FROM METRO VANCOUVER FARMS (1996 TO 2006)

The region's farmers produce a diversity of farm products for local consumption and export. The growth of greenhouse production and number of bee colonies is particularly significant in the Metro Vancouver region. Of the 2,618 farms in Metro Vancouver, 15.7% reported that their operations were organic.

Source: Census of Agriculture

The amount of land farmed has increased slightly



TOTAL LAND FARMED AND AVERAGE FARM SIZE IN METRO VANCOUVER (1996 TO 2006)

Both the amount of land farmed and farm size has increased. However 15.7 hectares is a relatively small farm. Farms in urbanized areas in Canada tend to be small but can pose significant challenges in realizing efficiencies in farming.

Source: Census of Agriculture

Small farms mean earnings tend to be low

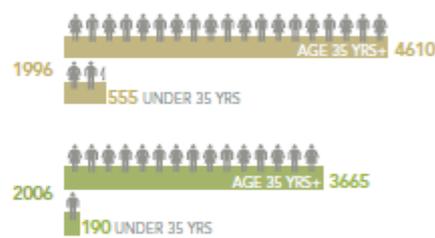


DISTRIBUTION OF GROSS ANNUAL FARM RECEIPTS IN METRO VANCOUVER (2006)

The high proportion of small farms in Metro Vancouver is reflected in reported gross annual farm receipts. Gross receipts are before expenses related to farming are deducted. To support a household, 50% of Metro Vancouver farmers rely on paid work off the farm.

Source: Census of Agriculture

Young farmers are not entering the industry

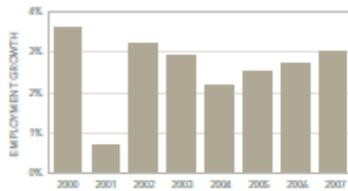


TOTAL NUMBER OF FARM OPERATORS IN METRO VANCOUVER BY AGE (1996 AND 2006)

Small scale farming is more conducive to family and small business operations and so the age of farmers is an indicator of the viability of farming. In this region, there has been a 66% decrease in the number of farmers under the age of 35 over the past ten years. This would suggest that young people do not consider farming a viable economic venture or find the cost of entering the market prohibitive.

Source: Census of Agriculture

The number of new jobs has been growing



ANNUAL PERCENTAGE GROWTH IN METRO VANCOUVER EMPLOYMENT (2000 TO 2007)

The regional economy has created new jobs each year for more than seven years. Projections for 2008 and 2009 indicate that the growth in new jobs will continue, albeit at a much slower rate.

Source: BC Stats

While the unemployment rate has dropped



UNEMPLOYMENT IN METRO VANCOUVER REGION (1987 TO 2007)

This decrease in unemployment rates has been relatively steady over the past 10 years but the trend is unlikely to continue in the near term. A limitation of this data is that it does not include the chronically unemployed.

Source: BC Stats

Median income in constant dollars has not changed

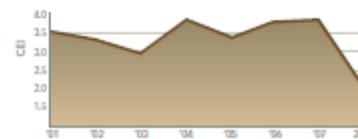


MEDIAN INCOME IN CURRENT AND CONSTANT (2002) DOLLARS FOR METRO VANCOUVER HOUSEHOLDS (1990 TO 2005)

While median household income in current dollars has increased since 1991, adjusting for the cost of living indicates that during a period of economic prosperity, the purchasing power of Metro Vancouver households did not improve.

Source: BC Stats

Economic growth is slowing down

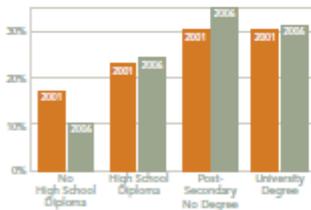


COINCIDENT ECONOMIC INDEX (CEI), ANNUALIZED, FOR METRO VANCOUVER

The Coincident Economic Index (CEI) is has been developed by the Central 1 Credit Union to provide a summary measure of the current level and velocity of the economy of Metro Vancouver. It is used here to indicate the effect of the economic downturn on the regional economy.

Source: Central 1 Credit Union

The trend in educational attainment is positive



EDUCATIONAL ATTAINMENT OF POPULATION, AGED 25 TO 64, IN METRO VANCOUVER (2001 AND 2006)

In 2006, the percentage of residents of Metro Vancouver with some post-secondary education or training increased from 60% to 66%. This is a positive trend for a knowledge-based economy.

Source: Census Canada

The regional economy is relatively diverse

Industry Description	Number of Jobs
Wholesale and Retail Trade	191,400
Health Care and Social Assistance	117,200
Professional, Scientific and Technical Services	114,800
Manufacturing	110,200
Construction	96,400
Finance and Insurance, Real Estate, Rental and Leasing	90,400
Educational Services	90,000
Accommodation and Food Services	89,800
Information, Culture and Recreation	78,000
Transportation and Warehousing	75,700
Business, Building and Other Support Services	56,000
Other Services	48,400
Public Administration	44,800
Agriculture, Forestry, Fishing, Mining, Oil and Gas Extraction	16,900
Utilities	5,500

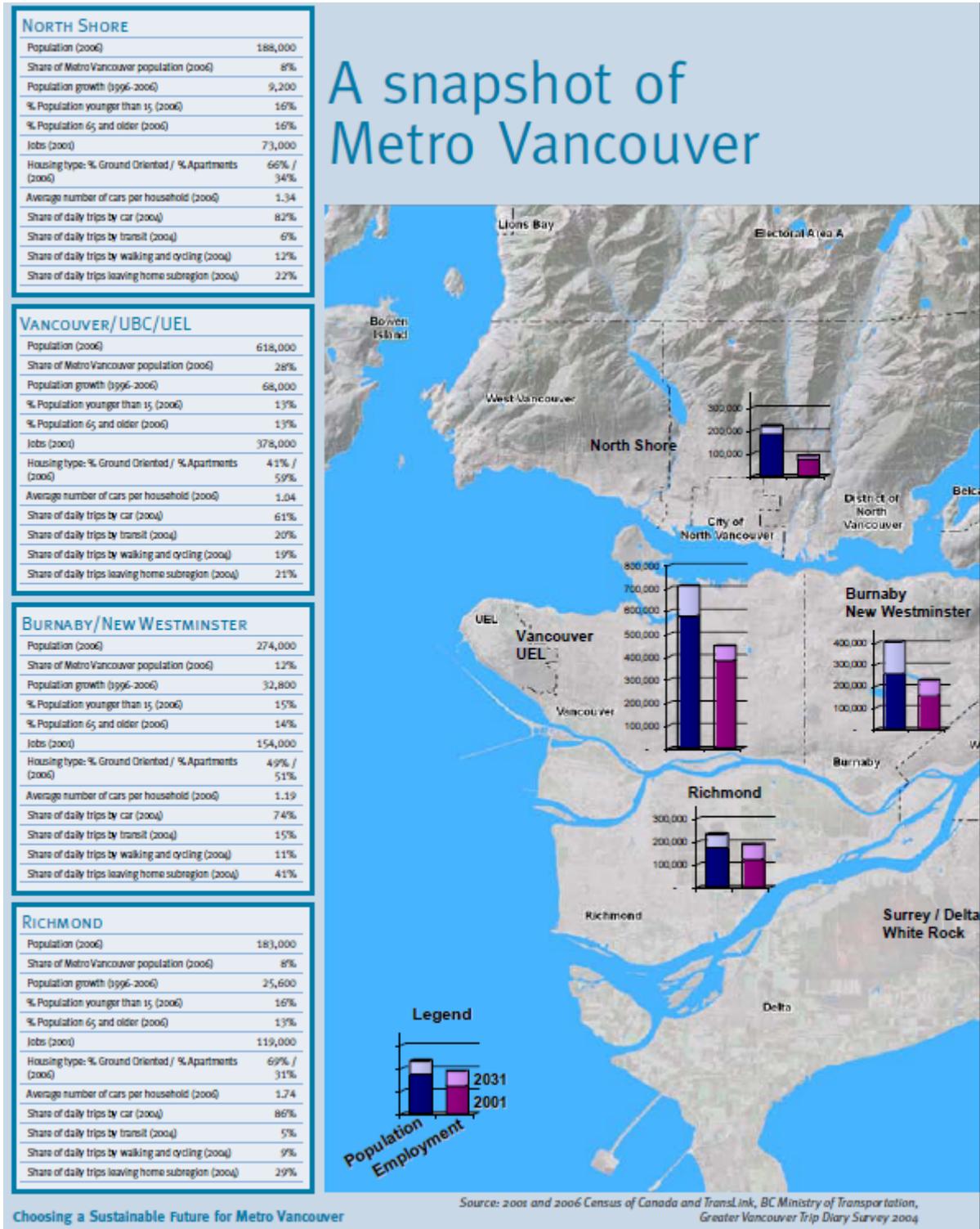
EMPLOYMENT BY INDUSTRY WITHIN METRO VANCOUVER REGION (2007)

One measure of economic diversity is the range of industries that provide employment in the region. Employment in the service providing sector composes about 80% of total regional employment among a diverse range of industries. The relatively small scale manufacturers in the region employed 9% of the region's labour force.

Source: Statistics Canada, BC Stats

Annexe 5 (suite)

Les principaux critères d'analyse utilisés pour orienter la démarche de développement territorial (source : Choosing a sustainable future for Metro Vancouver, novembre 2007)

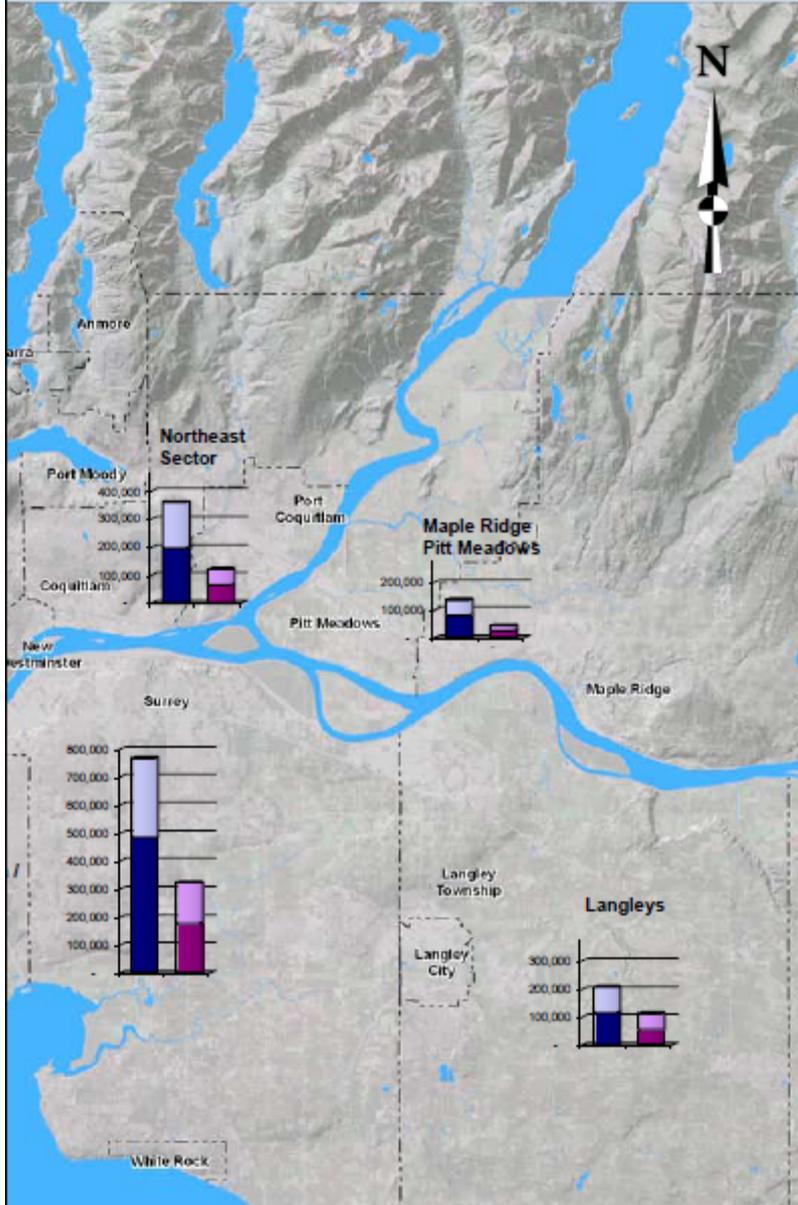


METRO VANCOUVER TOTAL

Population (2006)	2,218,000	Average number of cars per household (2006)	1.28
Population growth (1996-2006)	284,900	Share of daily trips by car (2004)	77%
% Population younger than 15 (2006)	16%	Share of daily trips by transit (2004)	11%
% Population 65 and older (2006)	13%	Share of daily trips by walking and cycling (2004)	12%
Jobs (2004)	1,048,000		
Housing type: % Ground Oriented / % Apartments (2006)	61% / 39%		

NORTHEAST SECTOR

Population (2006)	207,000
Share of Metro Vancouver population (2006)	9%
Population growth (1996-2006)	26,300
% Population younger than 15 (2006)	18%
% Population 65 and older (2006)	10%
Jobs (2004)	64,000
Housing type: % Ground Oriented / % Apartments (2006)	74% / 26%
Average number of cars per household (2006)	1.45
Share of daily trips by car (2004)	86%
Share of daily trips by transit (2004)	6%
Share of daily trips by walking and cycling (2004)	8%
Share of daily trips leaving home subregion (2004)	31%



MAPLE RIDGE / PITT MEADOWS

Population (2006)	90,000
Share of Metro Vancouver population (2006)	4%
Population growth (1996-2006)	15,000
% Population younger than 15 (2006)	20%
% Population 65 and older (2006)	11%
Jobs (2004)	25,000
Housing type: % Ground Oriented / % Apartments (2006)	84% / 16%
Average number of cars per household (2006)	1.38
Share of daily trips by car (2004)	86%
Share of daily trips by transit (2004)	4%
Share of daily trips by walking and cycling (2004)	10%
Share of daily trips leaving home subregion (2004)	26%

LANGLEYS

Population (2006)	122,000
Share of Metro Vancouver population (2006)	6%
Population growth (1996-2006)	14,600
% Population younger than 15 (2006)	19%
% Population 65 and older (2006)	13%
Jobs (2004)	55,000
Housing type: % Ground Oriented / % Apartments (2006)	81% / 19%
Average number of cars per household (2006)	1.23
Share of daily trips by car (2004)	91%
Share of daily trips by transit (2004)	1%
Share of daily trips by walking and cycling (2004)	8%
Share of daily trips leaving home subregion (2004)	30%

SURREY/DELTA/WHITE ROCK

Population (2006)	536,000
Share of Metro Vancouver population (2006)	24%
Population growth (1996-2006)	93,400
% Population younger than 15 (2006)	20%
% Population 65 and older (2006)	12%
Jobs (2004)	180,000
Housing type: % Ground Oriented / % Apartments (2006)	77% / 23%
Average number of cars per household (2006)	1.44
Share of daily trips by car (2004)	86%
Share of daily trips by transit (2004)	5%
Share of daily trips by walking and cycling (2004)	9%
Share of daily trips leaving home subregion (2004)	19%

Choosing a Sustainable Future for Metro Vancouver

Proposed vision and goals

Proposed vision: A livable and sustainable region

Metro Vancouver will be a livable and sustainable region. It will be a region of well-designed, connected and diverse communities where people of all ages, incomes, and origins can live, work and play in safety and comfort. The conservation of land, water and energy resources will drive regional decision-making. Valuable farmland and natural areas will be protected and enhanced. An affordable and efficient transportation system will support economic prosperity, healthy living, and community well-being.

Proposed goals

GOAL 1	Accommodate growth in a sustainable and compact metropolitan structure Metro Vancouver's urban growth will be concentrated in compact communities with access to a range of housing choices and close to employment and service centres. Transit-oriented development patterns will reduce greenhouse gas emissions and support more efficient use of urban land.
GOAL 2	Offer diverse and affordable housing choices Metro Vancouver will offer a diverse range of housing types and an adequate supply of housing at all affordability levels to meet the needs of residents.
GOAL 3	Support and strengthen a diverse regional economy Metro Vancouver will be a region with a strong and diversified regional economy by providing the land base and infrastructure needed to sustain both traditional and new economy activities.
GOAL 4	Protect and enhance the region's natural assets Metro Vancouver will be a region with a natural environment which will continue to provide a wealth of services that residents and visitors enjoy and value. The fertile farmlands of the region will continue to provide fresh local food while our waterways will allow salmon and other species to thrive. Metro Vancouver will sustain these local and global assets for future generations.
GOAL 5	Create a sustainable regional transportation system Metro Vancouver will offer sustainable travel choices that support local and regional access, healthy living, a prosperous economy, and a compact pattern of development.

*Does the vision for Metro Vancouver match your vision for 2031?
If not, how does your vision differ? What values need to be included in the goals and vision?
Are the goals the right ones – anything missing?*

Implementing the Growth Strategy

Metro Vancouver has a number of ways to implement the regional growth strategy through aligning growth management goals with the goals of other regional mandates, through the tools provided for in the Local Government Act, through collaborating with TransLink, senior governments, the private sector, and community organizations.

Aligning Metro Vancouver's Mandates

The regional growth strategy can be reinforced through Metro Vancouver's multiple mandates. For example, the parks mandate provides outdoor recreation and helps protect the natural environment. The air quality function heightens our efforts to develop the built environment and provide transportation access in ways that minimizes air pollution and greenhouse gas emissions. The utilities function offers the ability to reinforce growth strategy objectives through utility provision. The Greater Vancouver Housing Corporation's (GVHC) housing mandate allows for the direct provision of assisted housing and can also assist in the management of non-profit housing secured through municipal planning processes.

Regional Context Statements

The Local Government Act, Part 25, establishes the procedural requirements for developing, adopting or amending a regional growth strategy. The regional growth strategy is a shared approach to growth management, and the primary implementation land use actions are taken by municipal partners. The legislation aims for agreement and consensus, and does not provide mechanisms for compliance or enforcement.

Every municipality is required to prepare an Official Community Plan (OCP). They are also responsible for zoning.

The regional context statement (RCS) is the primary mechanism for linking local planning to regional planning and is required by legislation. The RCS describes the relationship between the Official Community Plan (OCP) and regional matters dealt with by the regional growth strategy. The RCS must specifically identify, if applicable, how the OCP is to be made consistent with the regional growth strategy over time. The RCS is prepared by each member municipality, accepted by Metro Vancouver, then lodged within the OCP.

New regional context statements will need to be prepared by all member municipalities within two years of the new regional growth strategy being ratified.

Amending the Regional Growth Strategy

The growth strategy amendment process provided in the provincial legislation requires unanimous municipal support. This high threshold has discouraged any requests for amendments and therefore has prevented the LRSP from responding effectively to opportunities and challenges.

Metro Vancouver is working with the province to respond to this challenge. The Metro Vancouver Board has indicated their support for the use of an interim Order in Council to allow the Metro Vancouver Board to consider amendments to land use designations in the growth strategy. The Board has suggested that at least two-thirds majority weighted vote be the threshold needed to approve amendments to the plan. It is anticipated that with the acceptance of a new regional growth strategy, the interim Order in Council will be terminated and new amendment criteria will be included in the new growth strategy.

Working with TransLink, Senior Governments, First Nations and other Partners on Coordinated Plans and Investments

The Metro Vancouver Board has used the growth strategy as a framework for partnerships with other agencies. The Board has periodically provided formal comments to transportation agencies (the Ministry of Transportation, TransLink/GVTA) regarding the consistency of external agency plans and projects with respect to the growth strategy. It has also used the strategy to establish infrastructure funding priorities.

Integrating land use and transportation planning and investment decisions are essential to achieving plan outcomes. The regional growth strategy will provide a framework for a regional transportation system while more detailed short and long range planning

is the responsibility of TransLink and the Province. The preparation of the Draft regional growth strategy will be co-ordinated with TransLink's *Transport 2040* Plan and the provincial vision.

Collaboration with the province will be key, not only in transportation, but also in the decisions the province makes to support transit-oriented development through the site selection for post-secondary and hospital facilities, services, and non-profit housing.

The provision of new sources of funding from senior levels of government is required to take pressure off the property tax base, and to ensure adequate funding for affordable housing, services and infrastructure.

Working with Aboriginal communities on growth management issues will help lead to a better understanding of First Nations' long-term objectives for land use planning, growth strategies and community development. It will also assist in strengthening relationships with First Nations in support of region-wide interests and objectives.

Port, airport and rail investment are essential for the region's Gateway role. Their investments affect the region and in turn regional planning and investment can affect the efficiency of these facilities.

Working with the Private Sector and Community Organizations

Working with the development industry to identify and advance common objectives is critically important. But building a sustainable region also requires alignment of many other business sectors, especially in the location decisions they take. Market incentives and disincentives that help take into consideration longer term social, economic and environmental factors will need to play a more important role than in the past.

The non-government and voluntary sectors also play key roles in helping define and implement regional goals to conserve natural assets and advance economic, community, and cultural well-being.

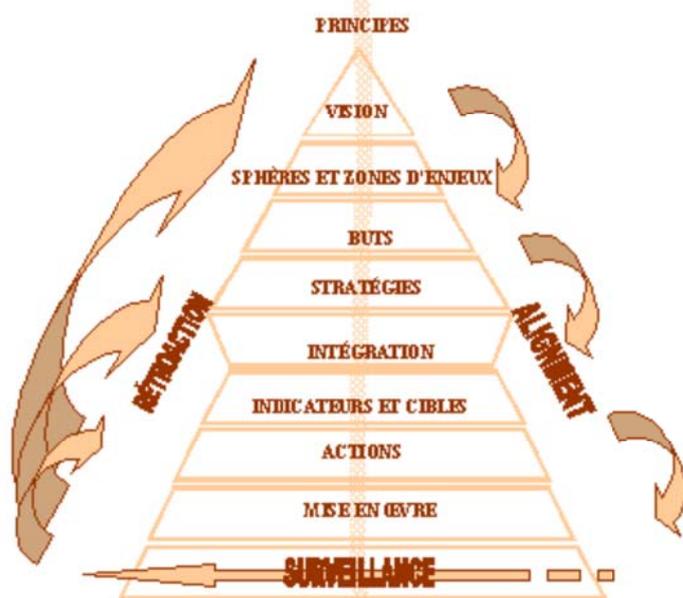
Choosing a Sustainable Future for Metro Vancouver

Annexe 6 : Le programme cities PLUS

Une démarche itérative et adaptative

Le projet cities PLUS a débuté comme un processus d'examen des politiques et des programmes actuels à l'intérieur de la région métropolitaine de Vancouver pour vérifier leur orientation par rapport aux objectifs et aux moyens identifiés dans le plan centennal. La démarche adoptée a été prospective et itérative comme le montre le schéma ci-dessous.

Démarche adaptative (Sheltair ©)



Les **principes** sont de grands énoncés basés sur des valeurs qui forment le noyau du cadre de travail. Ils sont destinés à orienter les activités et à définir les priorités.

La **vision** est la description de la façon dont nous aimerions voir se concrétiser les résultats finaux. C'est la forme descriptive de nos résultats finaux.

Les **sphères** et les **zones d'enjeux** établissent la portée et nous donnent l'occasion de déterminer où nous en sommes et sur quoi nous devons nous concentrer. Cela comprend typiquement trois sphères : sociale, économique et environnementale qui se sous-divisent en zones d'enjeux (vastes catégories de préoccupations) qui aident les participants à se concentrer rapidement sur ces secteurs d'intérêt particulier, tout en assurant une perspective large, équilibrée et « intégratives ».

Les **buts** sont élaborés à partir des principes fondamentaux et définissent la condition finale désirée. Chaque zone d'enjeu dispose d'un certain nombre de buts qui lui sont associés. Quelquefois répartis en objectifs, les buts peuvent indiquer l'orientation du changement désiré. Lors d'une planification à long terme, il s'avère particulièrement important d'identifier les buts comme des « buts finaux. »

Les **stratégies** clés explorent et identifient les démarches de base ou les meilleures pratiques qui peuvent être mises en oeuvre afin d'atteindre chaque but. Il s'agit d'énoncer le

cheminement permettant d'y arriver.

L'intégration nous permet d'explorer les synergies et les conflits qui se retrouvent parmi les stratégies de sorte que nous en arrivions à un plan intégré et à un ensemble de stratégies catalytiques intégrées et flexibles, adaptées entre elles.

Pour chaque « stratégie catalytique », il y a des **indicateurs** et des **cibles** de rendement. Ils servent à mesurer le rendement de façon quantifiable et à nous indiquer la qualité du rendement. « Les indicateurs de conception » servent à informer et à guider les concepteurs afin qu'ils coordonnent et répartissent mieux leurs efforts. « Les indicateurs de suivi » évaluent la qualité du rendement d'un projet particulier et soutiennent l'apprentissage et la gestion à long terme.

Création du plan centennal

Le plan centennal de cities ^{PLUS} s'avère un processus modèle sur la façon de **planifier le changement à long terme**. Il contient des scénarios de politiques, des visions, des buts finaux et des objectifs suggérés proactifs qui viendront en aide à la région métropolitaine de Vancouver et aux autres villes dans leur transition vers l'habitabilité, la résilience et la durabilité. L'expérience qui s'est échelonnée sur deux ans a permis à l'équipe de cities ^{PLUS} de mieux comprendre les méthodes, les processus de planification et les enjeux à long terme. Le rapport *A Sustainable Urban System: The Long-term Plan for Greater Vancouver* (Un système urbain durable : plan à long terme pour la région métropolitaine de Vancouver) ainsi que d'autres documents pertinents sont disponibles en ligne à www.citiesplus.ca.

La seconde phase se concentre sur l'exploration des options. Grâce à l'utilisation de techniques ¹², de prévision et d'analyse rétrospective, les participants ont défini les forces qui se profilaient pour le prochain siècle. Des objectifs centennaux ont été définis pour chacun des systèmes liés aux différents éléments. Par la suite, les participants ont comparé le but visé avec l'état actuel des choses, afin de déterminer la magnitude du changement requis et le chemin critique pour y parvenir. Si l'objectif pouvait être atteint plus tôt, une autre voie était alors recommandée. On a utilisé des pratiques exemplaires et des techniques d'analyse rétrospective pour découvrir des façons d'entrer dans un « espace de solution » et de suivre ce chemin préconisé. Le processus de cities ^{PLUS} a permis de constater « qu'en moins de la moitié du temps prévu dans notre plan centennal, si la région métropolitaine de Vancouver maintenait le statu quo, nous n'aurions pas de région durable, résiliente et habitable. » ¹³

La troisième phase du processus de cities ^{PLUS} se concentre sur la mise en œuvre. Huit stratégies catalytiques ont alors été élaborées pour orienter la mise en œuvre en s'appuyant sur les différentes synergies que l'on retrouve à l'intérieur des différents éléments d'un système urbain. Grâce à l'Integrated Design Workshop (atelier de conception intégrée), les participants du processus cities ^{PLUS} ont été en mesure de visualiser les transformations qui surviendraient lors de la réalisation des objectifs et de la vision. ¹⁴ Afin de mieux définir la prochaine étape, des mesures de mise en œuvre ont été établies qui s'appuyaient sur une suite de cinq instruments ou leviers ¹⁵ pour amorcer la mise en œuvre et inclure la participation d'une variété d'acteurs. cities ^{PLUS} a précisé un ensemble détaillé d'indicateurs et d'objectifs pour différents systèmes naturels, sociaux et économiques à l'intérieur de la région métropolitaine de Vancouver, y compris les systèmes agroalimentaire, culturel, de développement économique, énergétique, d'utilisation des sols et de réseaux hydrologiques. Ces objectifs ont vu le jour suite aux discussions portant sur les contraintes, les visions, les buts finaux à l'intérieur de chacun de ces systèmes. Des indicateurs de l'état d'avancement des stratégies ont

aussi été fixés pour les stratégies catalytiques. Le défi lorsque vient le temps de créer ces indicateurs est d'être en mesure de retenir à la fois les dimensions qualitative et quantitative.

Démarche concertée

Un partenariat représentant les secteurs privé, public, universitaire et de la société civile a entrepris ce projet. De plus, un point de vue participatif a été adopté tout au long du processus de cities ^{PLUS} et, en partie, ce fut cet élément du projet qui a contribué à la qualité des résultats et à l'obtention du prix de l'Union internationale de l'industrie du gaz ainsi qu'au sentiment de satisfaction exprimé par des participants tels que Johnny Carline du GVRD.

Le projet cities ^{PLUS} renforce le pouvoir du processus concerté. Ce qui contribue à élaborer de riches solutions et à assurer que la propriété de ces solutions est bien enracinée dans la communauté ce qui en assure la mise en œuvre.

Johnny Carline, Chief Administrative Officer of the GVRD cities ^{PLUS} . 2003. *A Sustainable Urban System: The Long-term Plan for Greater Vancouver* .

Le plan centennal élaboré par cities ^{PLUS} mettait un accent particulier sur l'importance de la participation dans une structure de gouvernance. La perspective des systèmes de gouvernance que cities ^{PLUS} a établie est indiquée ci-dessous et elle englobe un partenariat de collaboration entre les différents acteurs à l'intérieur de la région métropolitaine de Vancouver afin de planifier à long terme une ville habitable.

La société d'experts-conseils privée, Sheltair Group, a produit une stratégie en matière de coordination de l'énergie régionale qui porte le nom d' *Energy Directions for Greater Vancouver* (orientations énergétiques pour la région métropolitaine de Vancouver) qui recommande la création d'un conseil de l'énergie régional et qui travaille présentement à l'élaboration d'un plan d'intégration de la gestion des risques pour doter la région d'une capacité à résister aux catastrophes. Le Sheltair Group offre également des ateliers de perfectionnement professionnel sur l'intégration de la planification urbaine à long terme et sur le cadre de gestion adaptative dans d'autres villes en plus de travailler de concert avec l'Union internationale de l'industrie du gaz (UIIG) sur la planification de l'énergie avec ses villes membres et de poursuivre l'élaboration d'un guide écologique pour la région métropolitaine de Vancouver.

À l'Université de la Colombie-Britannique, l e Liu Institute for Global Issues s'est concentré sur la nature d'une ville sûre et a exploré, à l'intérieur du contexte, les concepts d'une sécurité adaptative, préventive et humaine. ¹⁶ La James Taylor Chair for Landscape Research et le Programme des collectivités écologiques ont simplifié la planification de la durabilité grâce à des ateliers intégrés ou à des charrettes.

Le Centre international pour le développement durable des villes, l'Université de la Colombie-Britannique et l'initiative Local Governments for Sustainability de l'ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques communales), de concert avec le GVRD se sont chargés de bâtir un réseau d'apprentissage de 30 villes qui s'occupent de la planification à long terme en matière de durabilité urbaine. Le réseau +30 porte sur l'apprentissage entre pairs et rassemble des villes et des communautés, 30 ou plus, afin de partager leur savoir-faire, leurs méthodes et leurs outils. On s'attend à ce que la moitié d'entre elles proviennent des pays en voie de développement. Lancé en mars 2004, le fonctionnement du réseau est assuré par des échanges sur Internet et des rencontres tous les deux ans dans des événements importants

comme le Forum urbain mondial à Vancouver en 2006. ¹⁷

Grâce à l'aide fournie par le Centre international pour le développement durable des villes, le GVRD s'applique à revoir la documentation de cités PLUS dans l'intention d'intégrer les découvertes de cités PLUS à leurs propres plans et programmes. Ce document fait partie de l'analyse des découvertes importantes de cités PLUS et du transfert possible des leçons tirées de l'expérience. L'Appendice A contient un bref aperçu des résultats de deux sessions de travail avec les administrateurs du District régional de Vancouver qui portaient sur deux des stratégies catalytiques définies dans cités PLUS. L'un des ateliers se concentrait sur « les boucles courtes et les réseaux intégrés d'infrastructure » et l'autre portait sur la ville qui peut « faire des contributions nettes ». Ces sessions ont été créées sur la lancée de cités PLUS et soulevaient la question capitale : en considérant les découvertes réalisées au cours du processus de cités PLUS, que peut faire le DRV pour adopter une vision centennale? Deux recommandations énoncées lors de ces sessions de travail sont dignes de mention. Tout d'abord, les participants appuyaient l'intégration des idées de cités PLUS, où c'était possible de le faire, dans l'initiative de région durable et dans la version révisée du Plan stratégique en vue d'établir une région vivable. Le thème de la résilience, notamment dans un horizon temporel de planification à long terme, a suscité un intérêt particulier. Puis, les participants ont demandé avec insistance l'établissement d'un régime urbain composé du GVRD, d'un réseau de partenaires de cités PLUS et d'autres acteurs intéressés de la région afin de travailler de façon concertée vers des objectifs communs d'habitabilité, de durabilité et de résilience. Ils ont fait remarquer l'occasion qui se présenterait avec le Forum urbain mondial de 2006 pour rendre hommage au passé et aux expériences réussies d'habitabilité et de durabilité actuelles dans le GVRD et pour créer un partenariat afin de mieux garantir les succès à l'avenir.

CONCLUSION GENERALE

Par Lydie Laigle

En conclusion de cette recherche, nous souhaitons mettre en évidence certains de ses résultats majeurs, mais surtout tirer des enseignements dans deux domaines principaux : les conceptions de la durabilité qui sont mises à l'épreuve de l'action ; les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du développement durable compte tenu des défis et des ruptures que traversent les sociétés urbaines.

C'est pourquoi cette conclusion se compose de trois parties qui s'interpellent les unes avec les autres. En premier lieu, nous ouvrons la réflexion sur les perspectives d'enrichissement des conceptions de la durabilité par l'entrecroisement de philosophies environnementales et d'approches urbaines issues d'héritages scandinaves, anglo-saxons et latino-européens. L'intérêt de cette recherche est de montrer qu'il existe différentes façons d'appréhender la durabilité urbaine, non exclusives les unes des autres, et dont l'ouverture à des problématiques environnementales et politiques d'une autre nature que celles véhiculées en France peuvent enrichir les conceptions de la durabilité.

En second lieu, nous synthétisons les principaux résultats de cette recherche en focalisant l'attention sur les conditions dans lesquelles les conceptions de la durabilité sont mises à l'épreuve de l'action. Il est ainsi possible de préciser les obstacles que rencontre la mise en œuvre du développement durable et d'énoncer les limites à dépasser pour permettre un renouvellement de l'agir dans ce domaine.

En troisième lieu, on met en lumière des défis qui sont peu pris en compte par les politiques qui se réclament du développement urbain durable, tels que la cosmopolitisation et la fragmentation sociale des sociétés urbaines, et dont la prise en considération pourrait déboucher sur de nouvelles pistes de recherche et d'action. On montre aussi comment les défis qui traversent ces sociétés nécessitent de revenir sur certains concepts à partir desquels la transformation urbaine est appréhendée. L'intérêt de cette réflexion est d'ouvrir sur des pistes de recherche, afin d'envisager des conceptions de la durabilité qui soient plus en phase avec les défis à relever.

L'un des enseignements tirés de cette recherche réside dans les manières d'appréhender les conceptions de la durabilité. A travers la reconstitution notamment des trajectoires de Vancouver et de Stockholm, il ressort que ces conceptions ont été élaborées pendant une période de trente ans⁰, sous l'influence de l'entrecroisement des courants de pensée environnementaliste et des approches critiques urbaines. Il en ressort des manières assez originales d'appréhender les tensions qui traversent le devenir de la ville et de formuler les questions de durabilité sur des bases scientifiques et conceptuelles renouvelées qui ouvrent sur de nouvelles perspectives de recherche.

A Vancouver, sous l'influence de la philosophie anglo-saxonne du rapport ville-environnement et d'une approche critique urbaine de l'étalement de la ville nord-américaine, trois notions clés de la durabilité ont été forgées : la *livability*, la *soutenabilité*, la *résilience*.

⁰ On fera référence à Lisbonne dans la seconde partie de cette conclusion dans la mesure où les enseignements tirés résident davantage des conditions de mise en œuvre du développement durable que dans les conceptions de la durabilité proprement dites.

La notion de *livability* met l'accent sur les idées essentielles suivantes. C'est en préservant, dans la ville, un rapport à la nature et un sens des lieux (une animation urbaine...) qu'on la rendra plus attractive et conviviale et qu'on pourra ainsi limiter l'étalement. C'est en donnant à la ville certains des attributs du périurbain qu'on évitera l'évasion dans le périurbain. Et c'est en donnant au périurbain, certains des attributs de la ville, qu'on limitera la progression de l'étalement urbain sur les milieux naturels. En ce sens, l'approche anglo-saxonne a le mérite de se départir d'une vision dichotomique d'opposition centre/périphérie et ville/environnement pour réintroduire le rapport à la nature dans la ville et le rapport à l'urbanité dans le périurbain. Ce cadre de pensée au sein duquel est mis au centre de la vie urbaine, le rapport de l'être humain au milieu de vie (naturel et artificiel) peut enrichir selon nous les conceptions de la durabilité dans des cultures latino-européennes structurées autour de l'opposition ville/environnement, urbain/périurbain.

Le concept de *soutenabilité* insiste, quant à lui, sur les méfaits sociaux et environnementaux du développement urbain à grande échelle. Dans ce cas, c'est le lien entre le type de développement et ce qu'il produit (ou détruit) qui est interrogé. D'où l'appel à une croissance urbaine raisonnée et polarisée (*smart growth*) pour éviter des dégradations environnementales et des fractures sociales « insoutenables » qui rendent les régions urbaines invivables. La forme que prend le fait urbain à grande échelle et ses conséquences se trouvent donc interpellées. Ce cadre de pensée peut enrichir, selon nous, les conceptions d'une « durabilité territoriale ». En effet, il émet l'hypothèse selon laquelle les voies de développement prises par la ville-centre orientent celles empruntées par les villes de « sa périphérie » avec lesquelles elle forme un système de villes. Ce qui conduit à penser que sans stratégie territoriale concertée, la concurrence entre territoires peut s'accroître, conduire à une spécialisation de leurs rôles et fonctions et creuser les inégalités socio-spatiales. Dans ce cas, c'est autant la géographie du fait urbain à de larges échelles qui est interrogée que la gouvernance des rapports entre villes et entre coalitions d'intérêts. Or les catégories de pensée pour apprécier les transformations dans cette géographie et cette gouvernance ne sont pas encore arrivées à maturité, ce qui en font deux pistes de recherche à investiguer ensemble.

Enfin, à partir des années 2000, la notion de *résilience* est mise en avant par la prise de conscience des conséquences du développement des villes sur l'écosystème global. Il est reconnu que la dégradation environnementale touche l'échelle de la planète et du climat, qu'elle a des retombées locales d'une ampleur inégalée contre lesquelles il faut penser à se prémunir. Le principe éthique de la responsabilité et la valeur intrinsèque de la nature sont mis en lumière (Larrère, 2002), afin de réfléchir à la capacité de la ville à s'adapter à des changements qui la dépassent mais la touche au plus profond d'elle-même, dans son existence. La notion de résilience ouvre ainsi des pistes de recherche sur la responsabilité et la vulnérabilité de la ville aux changements environnementaux globaux dans la longue période. Elle pose la question des injustices environnementales générées par les types de développement de certains pays à l'encontre d'autres régions du monde.

Selon nous, ces trois concepts clés enrichissent les conceptions de la durabilité et consolident trois pistes de recherche qui sont intéressantes à explorer. La première renvoie à l'idée qu'il est important d'aménager les lieux de vie de telle façon que les futurs résidents y trouvent les attributs et aménités qu'ils recherchent (services, accès à la nature...), afin d'éviter qu'ils se délocalisent toujours plus loin. De là découle l'idée que l'habitabilité est une notion à mettre au centre de la durabilité, si l'on souhaite par exemple avoir une action sur les formes urbaines. Ce qui pose la question des façons de produire de l'habitabilité à partir d'un travail sur l'aménagement de l'espace et l'urbanisme.

La seconde piste à explorer davantage est celle des interactions qui se tissent entre des

territoires dont les rôles et les fonctions évoluent. Car il apparaît que les territoires mutent autant par leur intégration dans un système de villes en interdépendance (Pumain, 2007) et le rôle qu'ils remplissent dans des fonctions complémentaires (d'innovation, productive ou résidentielle...) que par les rapports « politiques » qu'ils entretiennent entre eux. Aussi, la domination ou bien la coopération d'une ville-centre avec son hinterland donnera lieu à une production de l'espace différente. Ce qui conduit à analyser la gouvernabilité des relations entre villes, en plus de la gouvernance de la fabrique de la ville. Se pose alors la question de savoir comment reconsidérer la durabilité territoriale à l'aune de la gouvernabilité des systèmes de villes en interaction.

Enfin, la résilience amène à se demander sur quoi peut reposer la capacité d'adaptation des villes aux transformations de long terme de l'environnement en réinvestissant plusieurs champs de réflexion et d'action : celui des développements urbains plus propices à l'atténuation de leurs effets sur le dérèglement climatique, celui des aménagements urbains (re-naturalisation de la ville...) favorables à l'adaptation de la ville aux événements extrêmes et à son habitabilité, celui des possibilités existantes dans la structuration d'une capacité d'adaptation collective permettant de surmonter l'imprévisibilité des événements, de s'y préparer et de trouver des moyens concertés de s'en prémunir en mettant à contribution les différentes composantes des sociétés urbaines (citoyennes, économiques, politiques, universitaires...).

Les visions de la durabilité à l'œuvre à Stockholm débouchent sur d'autres enseignements et pistes de réflexion. La philosophie environnementale scandinave, plus que toute autre, conçoit l'être humain comme une partie d'un monde qui dépasse la dimension humaine et englobe les milieux naturels (espèces animales et végétales...). Selon Naess (2008), l'interaction entre l'homme et la nature rend coextensif l'épanouissement de la vie humaine et de la vie non-humaine (courant de l'écologie profonde). Cette interdépendance serait à l'origine d'une conception de la durabilité fondée sur un sentiment de responsabilité de la société vis-à-vis de la nature. D'où un modèle de développement urbain plus complexe entrelaçant nature et construction humaine et laissant davantage de place à la coexistence des milieux artificialisés et naturels et à leur adaptation réciproque. Cette conception interroge sur les services rendus par la nature au sein des aires urbaines et débouche sur des pistes de recherche visant à utiliser ses services pour améliorer la qualité de vie en ville à des fins récréatives, mais aussi de sociabilité autour d'un investissement citoyen dans la création et l'entretien de ces espaces « renaturalisées ».

L'idée de durabilité s'inscrit alors dans une préoccupation visant à concevoir des modèles de développement qui n'affectent pas la capacité des ressources et de l'écosystème à se régénérer. D'où la fameuse formule du rapport Brundtland selon laquelle la durabilité peut être conçue comme un développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Cette conception de la durabilité inscrit les conditions de reproduction de l'environnement au sein même des processus de développement (Godard, 2005).

En Suède, cette prise de conscience s'opère au moment où le ciment social de la société est mis à mal par l'échec relatif des politiques sociales soutenu par l'Etat-Providence, notamment celles relatives à la massification des politiques de logements aidés, lesquels connaissent une certaine désaffection de la part des suédois. Les valeurs de solidarité vont alors être transmutes dans des valeurs environnementales à défaut d'avoir trouvé à être consolidées dans des politiques sociales et des politiques interventionnistes en matière d'urbanisme. En effet, la figure de l'urbaniste est discréditée après la déconstruction-reconstruction du centre-ville (1960-1980) menée sous l'influence d'un modernisme et d'un fonctionnalisme qui ont

fait table rase du passé. Par contre, l'urbanisation préférentiellement organisée le long des infrastructures de transport collectif a permis de sauvegarder des espaces tampons naturels et de maintenir un rapport privilégié à la nature en ville.

Le cas de Stockholm ouvre ainsi des pistes de recherche sur les valeurs de solidarité qui peuvent se consolider à travers une réflexion sur la valorisation des ressources des territoires et leur mutualisation. Il pose aussi la question des façons d'appréhender le traitement de la dimension sociale de la durabilité puisque celle-ci ne peut plus se satisfaire d'une massification de l'offre de logements conventionnés et des services urbains, compte tenu des effets pervers induits et des demandes et contraintes spécifiques des usagers.

Au tournant des années 1990, la perte de crédibilité des politiques interventionnistes dans le domaine du développement social-urbain et la montée des préoccupations de développement durable vont conduire à un interventionnisme dans le domaine environnemental vis-à-vis duquel il existe une forte conscience citoyenne. Ce tournant est favorisé par la crise des années 1990, pendant laquelle l'économie apparaît pouvoir constituer un ciment de la société. La conception de la durabilité repose alors sur l'hypothèse qu'une économie en bonne santé est la condition *sine qua non* de la justice sociale et de la protection environnementale. D'où un soutien à « l'économie verte » qui contribue à des valeurs de solidarité à travers la préservation environnementale et la sobriété des comportements. Il s'agit d'exploiter autrement les ressources de l'environnement en mutualisant leur usage (réseaux collectifs de chaleur...) et en repositionnant leur exploitation dans une économie plus territorialisée (exploitation des ressources forestières et des déchets par le développement des secteurs de la biomasse...). Toutefois la focalisation sur le couple économie-environnement se substitue aux politiques de solidarité qui participaient d'une cohésion sociale. Se pose alors la question de savoir si les effets distributifs et la solidarité attendus d'un soutien à l'économie environnementale ne génèrent pas de nouvelles inégalités et n'écartent pas les plus défavorisés des bénéficiaires escomptés (voir à ce sujet certains des effets pervers du péage urbain et du raccordement aux réseaux de chaleur).

La reconstitution des trajectoires de Vancouver et de Stockholm montrent ainsi que la durabilité revêt un sens et des contenus différents dans des sociétés à des périodes de temps distinctes. Les conceptions de la durabilité se construisent dans le temps long et évoluent sous l'influence des tensions et des ruptures qui traversent les sociétés à chaque grande période historique de leur mutation.

Le sens donné à la durabilité à Stockholm illustre ainsi la mutation d'une société dont le système social était bâti sur des valeurs d'égalité qu'une économie florissante mais assez refermée sur elle-même permettait d'entretenir. Le rejet de l'uniformisation sociale, l'ouverture économique, puis la crise ont rebattu les cartes. L'émergence de la notion de durabilité s'est inscrite dans cette mutation. Elle a véhiculé l'idée d'un nouveau démocratique et économique : moins de politiques descendantes, plus d'initiatives locales et de place à l'innovation, une responsabilisation environnementale partagée qui trouve à s'exprimer à travers un développement économique et urbain territorialisé préservant le cycle éco-systémique des ressources et dont les expérimentations trouvent à s'exporter dans le contexte d'une économie plus ouverte.

En ce sens, l'un des enseignements de cette recherche est l'importance à accorder au renouvellement des conceptions de la durabilité dans l'objectif de refonder une capacité d'agir face à de nouveaux défis à relever. En fait, chaque ville apporte des réponses différenciées aux enjeux à traiter. Lisbonne met en avant la notion d'équité territoriale face à des déséquilibres socio-spatiaux qui s'aggravent. Stockholm prône un autre régime de développement

économique et urbain autour des technologies vertes face à une crise économique. Vancouver s'appuie sur une habitabilité restaurée par le lien à la nature et à une animation urbaine retrouvée (espaces et services publics...), afin de limiter l'évasion périurbaine et de conserver un rôle majeur dans le dynamisme économique de la région métropolitaine.

C'est pourquoi, les conditions dans lesquelles la durabilité est mise à l'épreuve de l'action, les finalités par lesquelles les coalitions d'acteurs s'en emparent, les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des démarches qui s'en réclament peuvent en limiter la portée. C'est là le second axe d'analyse structurant cette conclusion.

Cette recherche enseigne ainsi que l'évolution du système d'acteurs intervenant dans la fabrique de la ville conditionne les limites et la portée des conceptions de la durabilité mise à l'épreuve de l'action et influence l'évolution des conditions dans lesquelles le développement durable est mis en œuvre.

Le premier fait marquant des transformations à l'œuvre dans la gouvernance et le gouvernement des villes est la décentralisation des politiques publiques structurelles « classiques » (logement, développement territorial...). Le rôle des pouvoirs publics se concentre moins sur des politiques sectorielles descendantes de cohésion et d'intérêt général que sur des enjeux économiques et environnementaux définis à des échelles supranationales (Europe et Etat Fédéral). Le rôle des collectivités territoriales des agglomérations métropolitaines se recentre davantage sur des enjeux de repositionnement géopolitique inscrits dans un contexte de globalisation.

Confrontée à une dégradation du patrimoine ancien et à une perte de la population de la ville-centre en faveur de la périphérie, Lisbonne a ainsi réinvesti dans une politique de réhabilitation du logement ancien et moins dans le soutien à la construction neuve, afin de contribuer à son positionnement de capitale Atlantique de l'Europe du Sud. L'Etat suédois et Stockholm se sont, quant à eux, concentrés sur les politiques de protection environnementale et de soutien à l'économie verte. Et Vancouver poursuit, mais avec plus de difficultés, des politiques territoriales inspirées du « smart growth », afin d'inscrire la région urbaine dans une dynamique de métropolisation économique.

Les politiques de développement durable mises en œuvre ces dernières années s'inscrivent dans ces transformations. Elles s'en trouvent finalement plus subordonnées aux enjeux dits stratégiques. Ainsi, l'une des dimensions de l'action publique considérée comme prioritaire, telle la politique environnementale à Stockholm, s'immisce et surplombe les autres politiques. De plus, l'un des enjeux défini comme stratégique, telle l'objectif de la ville post-carbone à Stockholm, tire et conditionne les modes d'action qui doivent contribuer à atteindre cet objectif. La transversalité et la portée des conceptions de la durabilité peut s'en trouver amoindrie.

Le deuxième fait marquant est la lenteur de l'adaptation des systèmes de gouvernance aux échelles sur lesquelles se reconfigurent les dynamiques territoriales de localisation et de mobilité, d'urbanisation diffuse. Si pendant un temps, il ne paraissait pas justifier que des structures de coopération intercommunale puissent voir le jour dans des « petits » pays comme la Suède et le Portugal, l'intensité et l'ampleur des logiques centrifuges du développement territorial en révèlent aujourd'hui la nécessité. A Lisbonne, les rivalités entre l'Etat et la ville-centre et l'absence d'une autorité métropolitaine des transports empêchent de penser la configuration des réseaux de transport collectif et routier en lien avec les dynamiques territoriales et la structuration urbaine polynucléaire et hiérarchisée. A Stockholm, le maintien de l'autonomie communale en matière d'urbanisme accroît la rivalité

entre communes pour attirer de nouveaux résidents et entreprises. Cela réduit ainsi la portée de la vision de développement territorial prônée par le *County* qui est en charge, en tant qu'autorité organisatrice, de la structuration du réseau de transport collectif. A Vancouver, la faiblesse des prérogatives confiées au district régional accentue les rivalités entre la ville-centre et les communes périphériques sur la localisation de l'emploi, la protection des espaces naturels et l'importance à accorder aux déplacements pendulaires. La ville-centre s'appuie sur des arguments de protection environnementale et d'attractivité économique pour faire valoir une reconquête urbaine et des investissements dans les transports collectifs, tandis que les communes périphériques demandent leur « part du gâteau » et ne souhaitent pas uniquement jouer le rôle d'espaces servant et de « réservoirs de main d'œuvre ».

A travers ces difficultés à faire évoluer les échelles de gouvernance pour disposer des moyens d'infléchir les dynamiques métropolitaines, de les rendre plus soutenables et cohérentes, ce qui se joue, ce sont des rapports de domination et des conflictualités entre les villes et entre les instances de régulation institutionnelle. D'où une difficulté pour l'action publique à mettre en acte une conception de la durabilité territoriale.

Le troisième fait marquant est la prédominance du projet sur la planification et la montée des acteurs privés et des coalitions économiques dans la fabrique et la gestion de la ville. Depuis la crise de 2008, l'endettement des pouvoirs publics et des collectivités locales ne leur permet plus d'impulser, par conviction et volontarisme, sans l'implication des coalitions économiques, des projets urbains et des projets de développement territorial de grande envergure. Que ce soit à Vancouver ou à Stockholm, le rôle de la planification dans la fabrique de la ville tend à diminuer, depuis vingt ans, au profit de la réalisation de grands projets urbains. Avec la métropolisation, les formes urbaines évoluent autant si ce n'est plus sous l'influence des marchés fonciers et immobiliers et des logiques de localisation et de mobilité des acteurs que des intentions planificatrices et des projets urbains. Ces intentions et ces projets sont soumis aux tensions qui se tissent entre des coalitions politiques et des coalitions d'intérêts économiques. Il en résulte une plus grande dissociation entre deux modes de production urbaine : la planification et le projet qui devraient au contraire être davantage articulés. La question qui se pose est alors comment refonder cette articulation.

Les modalités de mise en œuvre du développement durable s'en trouvent là encore affectées. A Lisbonne, la planification stratégique est conçue en termes de polarités et de centralités à conforter à travers différents projets urbains. Toutefois, les logiques de localisation et de mobilité générées par de tels projets ne sont pas réellement appréhendées. De plus, il existe des problèmes d'opérationnalisation de cette articulation tenant au caractère non contractuel de la planification vis-à-vis des communes et à la faiblesse des moyens d'action existants pour infléchir les dynamiques générant le déséquilibre territorial. La stratégie foncière par optimisation de la trame urbaine, la politique de réhabilitation du logement et les moyens mis en place pour lutter contre l'utilisation de la voiture (politique de stationnement et de réduction des parkings) n'apparaissent pas suffisants pour contenir la tendance à la dispersion urbaine et à la désertification de la ville-centre.

A Stockholm, les politiques antérieures d'articulation urbanisme-transport (ramification du réseau de transport collectif desservant des villes satellites et des pôles d'emplois...) qui avaient, en leurs temps, produits des effets significatifs se font moins sentir. La relocalisation de l'emploi et des ménages répond à des logiques de marché et d'attractivité que des politiques d'usage du sol et de transport ont du mal à canaliser. La périurbanisation s'opère à des échelles plus larges sur lesquelles les autorités métropolitaines en charge de la planification des transports ne disposent pas encore du droit d'exercice de l'urbanisme. Aussi, la planification devient de moins en moins un outil de structuration de l'action collective sur

les échelles auxquelles les dynamiques urbaines se reconfigurent.

A Stockholm comme à Lisbonne, le plan stratégique métropolitain fondé sur le polycentrisme n'enclenche pas sur une mobilisation de l'action des élus locaux, dans la mesure où ceux-ci sont peu investis en amont dans les pourparlers qui ont présidé à son élaboration et peu engagés dans sa mise en œuvre, en l'absence d'instances intercommunales de décision et de négociation⁰. On constate ainsi un affaiblissement des leviers d'action du développement territorial, dans la mesure où les visions et les plans stratégiques ne sont pas obligatoires (opposables au tiers) et les formes de négociations et de contractualisation sont insuffisantes pour suppléer aux imperfections de l'exercice de planification.

En revanche, à Vancouver, les exercices de planification territoriale (*Livable and sustainable strategic plans...*) donnent lieu à une mise en débat public d'une vision de développement construite à partir de l'identification des dynamiques urbaines à contrecarrer et de l'engagement des maires et des partenaires (opérateurs de transports...) à y coopérer. Toutefois, la capacité d'investissement des villes dans la rénovation urbaine reste conditionnée par le pouvoir d'achat des résidents et l'implantation des acteurs économiques qui sont des contributeurs-financeurs du renouvellement urbain via l'impôt et les taxes. C'est pourquoi les pourparlers portent sur les façons de concilier, d'une part, des enjeux locaux de localisation des activités économiques et de zones résidentielles aisées dans ou à proximité de la ville-centre et, d'autre part, des enjeux plus globaux de préservation environnementale conduisant à une structuration polycentrique préservant un rapport harmonieux entre la ville et la nature, les milieux urbains et l'écosystème naturel, l'accès à la mobilité et à l'urbanité. En ce sens, les débats sur les visions du développement métropolitain intègrent des compromis entre des dimensions de la durabilité. Toutefois, les dimensions les plus traitées et mises en tension sont essentiellement d'ordre économique et environnemental. L'aspect social n'est pas absent, mais il est appréhendé davantage selon une approche « sociétaire » que « communautaire » (Campagnac, 2011) puisqu'il fait l'objet de politiques d'accompagnement menées sous l'égide des « *sustainable communities* » consistant davantage à répondre à des revendications communautaires de groupes d'opposition ou de minorités, qu'au souci de poursuivre des politiques sociales progressives.

Les modalités de mise en œuvre du développement urbain durable s'en ressentent.

Dans les faits, à Stockholm, l'accent est mis sur des projets vitrines (renouvellement urbain de quartiers, ville post-carbone et péage urbain) qui apparaissent comme le levier d'action privilégié autour duquel peut être plus facilement mobilisée une action collective et des partenariats multi-acteurs (incorporant une participation citoyenne, des transferts de connaissances et des cofinancements). La politique de développement territorial change de contenu avec l'engagement de l'Etat et de la ville dans le développement de pôles résidentiels « haut de gamme », d'activités économiques et de R&D pour soutenir une économie « verte » de la connaissance dans le cadre de la métropolisation. Plus récemment, on est passé de montages publics classiques entre le niveau national et local à des projets urbains à tiroirs qui servent de base d'expérimentation à l'industrie de l'énergie et des technologies de la communication. L'action se concentre sur des grands projets urbains (éco-quartiers comme laboratoires d'innovation) qui utilisent de moins en moins des cofinancements de l'Etat suédois et font appel de plus en plus à des sponsors internationaux pour la promotion de projets technologiquement innovants (exemple du Royal Sea Port). La montée des acteurs privés passe aussi par la libéralisation des services publics qui s'opère avec la privatisation de

⁰ En fait, la planification territoriale qui est instaurée aux échelles métropolitaines pâtit du fait qu'elle est encore insuffisamment négociée entre les maires des communes et qu'elle repose peu sur des incitations fiscales et des systèmes de péréquation communale requises pour en réguler les modalités d'application.

l'exploitation des réseaux urbains de transport, d'énergie et de chauffage urbain. Le secteur privé devient alors un partenaire obligé de la municipalité sur la gestion de ces réseaux.

A Lisbonne, la reconquête urbaine s'opère essentiellement par des grands projets comme en témoigne la reconversion du front de mer et la régénération urbaine des friches. Le projet, expo 98, a été conçu et localisé, en vue de produire des effets d'entraînement sur le maillage des grands équipements, l'interconnexion avec l'aéroport, le centre ville et la rive Sud du Fleuve. Il témoigne en ce sens d'une inscription dans une vision stratégique de recomposition des polarités et des centralités de l'agglomération. De plus, la conduite du projet s'est opérée selon un centre de décision unique pour la rénovation urbaine et la réhabilitation environnementale, détenant ainsi des pouvoirs d'expropriation, d'attribution des permis et des autorisations de construire. Comme à Stockholm et à Vancouver, la rentabilité de l'opération a pu être assurée par la promotion immobilière (de bureaux, de commerce et de logements), ce qui a impliqué une plus grande dépendance à l'égard de financements privés, mais en revanche a permis une qualité des espaces publics et paysagers de promenade.

Aussi, la mise en œuvre du développement durable s'inscrit aujourd'hui dans le contexte d'une prédominance du projet sur la planification et de la montée des acteurs privés et des coalitions économiques. La durabilité mise en acte à travers ces transformations dépend de la capacité des collectivités à penser l'inscription des projets dans des stratégies territoriales consolidées à l'échelle des régions urbaines et de négocier avec les coalitions économiques les tenants et aboutissants des projets (prix de sortie, qualité urbaine et des espaces publics, taux de rentabilisation foncière permettant un réinvestissement public dans les équipements...), mais aussi leur contribution à des objectifs écologiques et sociétaux sur des échelles plus larges⁰.

L'exemple canadien témoigne des marges d'action existantes à travers lesquelles les projets urbains peuvent davantage s'inscrire dans des enjeux de développement territorial dans un contexte néolibéral. L'exercice de planification devient un outil de structuration de l'action collective moins par son côté réglementaire et d'élaboration d'un modèle prescriptif de développement territorial que par son contenu réflexif incorporé dans des exercices de prospective territoriale. L'exercice de prospective constitue l'occasion d'engager un débat autour de scénarios qui peuvent représenter des devenirs souhaitables du territoire et sur lesquels des priorités d'action sont énoncées et négociées entre des coalitions d'intérêts. L'action publique redéfinit ainsi son rôle face aux coalitions économiques en les associant en amont d'un exercice de prospective territoriale qui oriente le caractère stratégique de la planification dans lequel s'insèrent des projets urbains. Des négociations tripartites collectivités-coalitions économiques et politiques – forces démocratiques citoyennes président à l'élaboration du schéma de développement territorial et préparent la mise en application de celui-ci par l'expression d'engagements réciproques qui régulent les conflits liés aux jeux des pouvoirs locaux. L'action publique (Province, district régional, villes...) impulse ces débats d'expertise dans lesquels des élus et des universitaires sont associés et joue un rôle d'arbitrage dans les décisions d'orientations stratégiques contribuant à infléchir les trajectoires de développement territorial.

Il ressort de cette analyse comparative qu'il existe trois figures de mise en œuvre du développement durable. A Lisbonne, des politiques sectorielles structurantes (de réhabilitation du logement, des transports, de reconquête urbaine, de protection de l'environnement) sont redéfinies et peuvent être « transversalisées » à l'occasion des projets urbains sur un territoire

⁰ Ainsi, la durabilité d'un projet requiert de pouvoir l'inscrire dans des stratégies urbaines négociées entre des coalitions politiques et économiques et d'envisager sa contribution à une dynamique plus large comprenant des effets temporels à plus ou moins longs termes.

précis. Toutefois, les rivalités entre l'Etat et la ville-centre limitent les négociations entre les instances en charge des projets urbains et celles en charge de la planification territoriale et des transports. En ce sens, la gouvernementalisation des conduites est relativement faible comparée à la territorialisation de l'action. A Stockholm, les préoccupations environnementales sont introduites dans les autres politiques d'habitat, de quartiers dits durables, de transport et de développement économique. L'Etat joue un rôle directif en faveur de la prise en compte de ces préoccupations dans les documents de planification et soutient l'initiative locale et économique dans le développement des technologies vertes. Toutefois, la fragmentation des pouvoirs locaux dans le domaine de l'urbanisme empêche une réelle concertation à l'échelle locale sur le développement territorial. En ce sens, la gouvernementalisation des conduites reste faible sur les grandes options de développement (polycentrisme...), tandis qu'une transversalité de l'action émerge autour des questions de protection environnementale notamment celles liées à l'efficacité énergétique et à la ville post-carbone. La gouvernementalisation des conduites s'opère sur des mesures d'accompagnement (péage urbain...) qui font l'objet de processus de consultation citoyenne (référendum...). A Vancouver, une gouvernementalisation des conduites se construit petit à petit sur les orientations du développement territorial à travers des exercices de prospectives au cours desquels sont négociés les cheminements possibles conduisant à concilier la *livability*, la *sustainability* et la *resiliency*. Toutefois, les coalitions d'intérêts se concentrent sur les enjeux économiques et environnementaux, laissant de côté les considérations sociales liées à l'activation des processus de ségrégation socio-spatiale.

Les conceptions de la durabilité effectivement mises à l'épreuve de l'action s'en trouvent limitées du point de vue de la durabilité sociale et de la durabilité territoriale.

La gouvernance locale aux Etats-Unis et au Canada étant plus favorable à la structuration de coalitions public-privé, le renouvellement urbain comme la préservation de l'intégrité environnementale sont guidés par la nécessité de répondre, à la fois, aux revendications des citoyens-électeurs et des milieux économiques sur lesquels reposent les recettes fiscales d'une ville et ses capacités d'investissement dans la rénovation urbaine. C'est pourquoi dans ce cas, le polycentrisme et le renouvellement urbain font l'objet de débats au sein des coalitions d'intérêt économique et politique dans le souci de valoriser au mieux les investissements consentis, d'en tirer parti à des fins d'attractivité et aussi de revalorisation foncière.

En ce sens, Vancouver illustre une tentative de concilier une conception de la durabilité territoriale avec des démarches de structuration de l'action collective qui sont toutefois à replacer dans le contexte « néolibéral » qui caractérise le continent nord-américain et dans une fabrique de la ville marquée par des tensions entre les forces du marché, les coalitions d'intérêts et l'engagement civique de la société civile.

Dans ce cas, la difficulté réside dans « la recherche d'une combinaison entre activation des mécanismes marchands et intervention régulatrice des collectivités locales » (Dormois, 2008) et dans la capacité à impliquer les coalitions dans des mobilisations « agissantes » et des engagements de long terme. De plus, les finalités sociales traitées répondent surtout à des enjeux de revendication communautaire de groupes d'opposition ou de minorités. L'aspect social se voit traité à travers la proportion de logements aidés dans les opérations de renouvellement urbain et l'agencement des fonctions favorisant l'accès aux services, et non à travers les moyens de lutter contre la ségrégation socio-urbaine, puisqu'un tel objectif supposerait de revenir sur la prédominance accordée à la valorisation marchande de la ville et aux compromis tissés avec les coalitions d'acteurs économiques sur cette valorisation. Si les politiques de renaissance urbaine ont restauré l'image de la ville et son attractivité économique, elles se sont aussi traduites par un renchérissement des prix immobiliers

contribuant à accentuer les problèmes d'accès au logement et la périurbanisation des classes moyennes. La durabilité sociale s'en est trouvée affaiblie.

A Stockholm, l'engagement dans le développement durable s'est fait par la prédominance de politiques environnementales qui sont venues s'intégrer aux autres politiques : de construction, de protection des espaces naturels, de transport et d'énergie (substitution des énergies fossiles...). Cette « durabilité environnementale » a été entretenue sur le long terme, d'une part, en associant le milieu universitaire et le milieu économique à des innovations implantées dans des réseaux et des infrastructures urbaines et, d'autre part, en favorisant les approches intersectorielles de l'environnement au sein des différents services de la ville centre comme en attestent les différents plans climats menés depuis 1996 (Laigle, 2010).

Toutefois, les fondements de solidarité sociale sur lesquels reposaient les politiques publiques suédoises de l'Etat-Providence n'ont pu être poursuivies dans un contexte où les inégalités se sont accrues et les modes de vie se sont reconfigurés à l'échelle régionale. La diversité des besoins sociaux issues de catégories de populations plus cosmopolites (en matière d'éducation, de santé...), la reconfiguration métropolitaine du marché des emplois en ciseau (plus d'emplois qualifiés et plus d'emplois précaires, moins d'emplois intermédiaires), la montée progressive du chômage ont absorbé les subsides de l'aide sociale qui se sont trouvées dans le même temps fortement réduites. Cela s'est traduit par un désengagement relatif de la politique de construction de logements conventionnés par l'Etat et la ville de Stockholm⁰, alors que les anciens quartiers sociaux des villes satellites ont tendance à s'appauvrir. Les inégalités socio-territoriales se sont creusées entre communes, en raison d'une absence d'intercommunalité et de système de péréquation intercommunale. Aussi, l'accent mis sur la durabilité environnementale, notamment à travers la réalisation d'éco-quartiers démonstrateurs, a en quelque sorte supplanté la « durabilité sociale », en tout cas à l'échelle des territoires où les stratégies de localisation et les modes de vie se reconfigurent.

De plus, si la durabilité envisagée dans le long terme s'est focalisée sur la transition énergétique vers une ville « post-carbone », la conception urbaine d'une telle transition a peu été élaborée et négociée entre les communes de l'agglomération. Le plan stratégique régional fondé sur le polycentrisme, à la différence de Vancouver, a peu donné lieu à une mise en débat public d'une vision de développement construite à partir de l'identification des dynamiques territoriales à contrecarrer et de l'engagement des partenaires à y coopérer.

En ce sens, la conception de la « durabilité territoriale » est faible à Stockholm, puisque les facteurs générateurs d'inégalités dans l'accès aux aménités, aux centralités urbaines, à la mobilité... sont peu traités dans les politiques de développement durable. Celles-ci sont plus axées sur des mesures additives et cumulatives intégrant la préoccupation environnementale dans les politiques urbaines, de transport, d'énergie..., que sur une conception renouvelée de la durabilité du développement du territoire.

Enfin, à Lisbonne, l'on assiste à un processus de reconquête du centre avec un investissement dans le renouvellement urbain qui porte un enjeu d'équité. Toutefois, l'existence de tendances dispersives dans sa périphérie interroge cette durabilité à plus large échelle. La durabilité sociale est davantage prise en compte, mais sans que les conditions soient réunies pour promouvoir une durabilité territoriale.

⁰ A Stockholm, il ne reste plus que deux bailleurs sociaux, alors qu'ils étaient au nombre de six avant, et les nouveaux quartiers ne comptent plus de logements dits « sociaux », mais dix pourcent de logements dont le loyer est aidé dans l'objectif d'éviter une stigmatisation de ces quartiers.

SIEGE SOCIAL

84, AVENUE JEAN JAURÈS | CHAMPS-SUR-MARNE | 77447 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
TÉL. (33) 01 64 68 82 82 | FAX (33) 01 60 05 70 37 | www.cstb.fr

CSTB
le futur en construction

CENTRE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE DU BATIMENT | MARNE-LA-VALLÉE | PARIS | GRENOBLE | NANTES | SOPHIA-ANTIPOLIS