

## **CONCLUSION**

**VILLES DU FUTUR, FUTUR DES VILLES,  
25 PISTES POUR L'AVENIR DES VILLES DU MONDE**

## **25 PISTES POUR L'AVENIR DES VILLES DU MONDE**

1. Dès lors que certaines conditions sont remplies, la ville dense présente un « bilan carbone » plus positif que la ville étalée. Elle est plus écologique. La ville de Barcelone loge une population supérieure à celle d'Atlanta tout en occupant une surface 26 fois plus faible et en utilisant 10 fois moins d'énergie pour les transports. Les villes denses permettent des modes de vie urbains à haut niveau de services –habitat, commerce, santé, formation, culture, loisirs– auxquels chaque citoyen a droit. L'urbanité est liée à la densité, même si la densité ne suffit pas à créer l'urbanité. Il revient aux acteurs de la ville, aux décideurs, aux urbanistes et architectes de réinventer les nouvelles densités urbaines qui sont le contraire des « prêt à penser » qui assimilent la ville dense à ville oppressante ou anxiogène, et en font une métonymie du mal de vivre.

2. Le développement des métropoles, mégapoles, gigapoles et nappes urbaines rend très difficile la réponse aux enjeux humains, urbains et écologiques. D'autres aménagements du territoire, d'autres organisations, sont, à l'évidence, préférables et nécessaires. Ils sont fondés sur une maîtrise du développement des aires urbaines et, parallèlement, sur de nouveaux scénarii privilégiant les villes en réseaux, en grappes et constellation –autrement dit, un maillage de l'espace par des aires urbaines diversifiées dans leurs tailles et leurs configurations, reliées entre elles offrant des alternatives structurées au développement en nappes proliférantes s'étendant indéfiniment. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication joueront un rôle accru dans le fonctionnement des réseaux, la participation des habitants à ces réseaux. Ils seront habitants d'une ville, usagers d'une autre ou de plusieurs autres, et acteurs de nombre de réseaux virtuels, les uns et les autres interagissant dans la vie pratique, les relations humaines, l'expression des projets et le sentiment d'appartenance à plusieurs cités et à plusieurs sphères de la citoyenneté corrélées ou non les unes avec les autres.

3. La maîtrise du développement urbain est de surcroît nécessaire eu égard à l'importance de maintenir –dans un certain nombre de pays– des terres affectées à d'autres usages, et d'abord à l'agriculture. En France, le développement urbain (et le développement corrélatif de services et infrastructures) se traduit par la perte en surface agricole de l'équivalent d'un département tous les sept ans. La question de la maîtrise des évolutions foncières est, dans tous les cas, dirimante.

4. Même si les préconisations exposées ci-dessus sont mises en œuvre, les mégapoles et grandes villes resteront, à l'évidence, très prégnantes dans l'univers urbain du XXI<sup>e</sup> siècle. Plusieurs conséquences doivent en être citées. D'abord la polycentralité ou le concept de ville multipolaire. Plus l'espace urbain est ample, moins le modèle concentrique est pertinent. Plus apparaît la nécessité d'organiser la nappe autour d'une pluralité de centralités, chacune spécifique, organisées en réseau.

5. Avant même que de parler de mixité sociale ou urbaine, la gestion des quartiers d'habitat précaire, ou bidonvilles se pose. Les nombreux exemples étudiés dans ce rapport montrent que l'éradication n'est jamais la solution. La solution passe par a) l'affectation de moyens conséquents à la rénovation (réfection, réurbanisation) de ces quartiers, b) la mise en place des réseaux structurants (voirie, assainissement, eau, électricité, transports), c) la reconquête de l'habitat, d) des instances démocratiques, e) le désenclavement.

6. Dans les nappes urbaines plus encore qu'ailleurs s'impose la nécessité d'une démarche écologique intrinsèque : transports, matériaux de construction, récupération, recyclage. S'imposent aussi les stratégies d'aménagements complémentaires fondées sur plus de densité ici, la création de coupures vertes là –ces objectifs n'étant justement pas contradictoires.

7. Les techniques de la construction et la conception de l'habitat sont décisives en matière d'économie d'énergie. Il est aujourd'hui possible de construire des maisons et des locaux qui, non seulement produisent autant d'énergie qu'ils en consomment, mais, de surcroît, produisent plus d'énergie qu'ils en consomment (bâtiments à énergie positive). La multiplication de ce dernier type de bâtiments apparaît comme une piste pour non seulement réduire les émissions de carbone des grandes villes mais aussi compenser la surconsommation induite par l'immobilier existant dont la rénovation durable prendra des décennies. Il y a là un extraordinaire gisement d'activité et d'emploi. Le problème principal tient à l'ingénierie financière permettant d'injecter à long et à moyen terme des crédits très conséquents pour financer les considérables économies à long terme que ces transformations induiront. La question n'est pas seulement une question d'ingénierie. Elle est d'abord –comme toujours– une question de choix politiques.

8. La mixité sociale est partout souhaitable. C'est elle qui constitue la ville comme partage, brassage –la ville comme lieu de l'urbanité. Il est patent que les logiques de la ville proliférante produisent le contraire de cette mixité sociale (et induisent la juxtaposition de ghettos ou de ségrégations). Seule la volonté politique peut y contribuer par différents moyens : lois, plans, contrats, financement.

9. La mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle et inversement. Si les politiques publiques sont indispensables à la mise en œuvre de la mixité sociale, la mixité fonctionnelle –allant de pair avec la multi-polarité des villes– est également indispensable car elle permet de rompre avec toutes les assignations à résidence sectorielle et de reconstituer, –ou de constituer– la ville par la mise en œuvre d'une pluralité de fonctions au sein de chaque partie de l'aire urbaine.

10. Partout, la qualité de l'habitat –et de tous les habitats– est un facteur dirimant pour le bien être des habitants et la mixité sociale. L'habitat social doit être un habitat durable et de qualité. Cet objectif ne peut être atteint sans une mobilisation considérable de moyens financiers. Ce qui renvoie une fois encore aux choix politiques.

11. Partout les modes de transports collectifs modernes (tramways, métros) sont la seule alternative humaine, écologique et urbaine aux embolies engendrées par le tout-automobile dans les centres villes. Cet objectif prioritaire ne justifie cependant pas que la voiture est condamnée. François Ascher a montré qu'elle est irremplaçable pour certains usages et dans certaines configurations spatiales. L'objectif doit être l'articulation optimale entre les différents modes de transport.

12. Il en va de même en termes de logistique. L'approvisionnement des grandes villes implique désormais des « chaînes » articulant plusieurs modalités complémentaires et coordonnées d'apport et d'accès des différents secteurs de l'aire urbaine et du centre ville.

13. La mondialisation des formes urbaines est un phénomène de grande ampleur. Il présente des aspects positifs –et notamment le fait que chaque continent, voire chaque pays, peut se voir doté des structures urbaines perçues comme valorisantes. Cette modernisation est cependant très marquée socialement. Les sites représentatifs de l'urbanisme mondialisé ont pratiquement toujours comme caractéristique d'être voués aux classes aisées de la population.

14. Il est donc essentiel de promouvoir au-delà de cette mondialisation la diversité urbaine, architecturale, et donc culturelle, des villes du monde. C'est un enjeu fort : mondialisation en doit pas signifier –dans ce domaine pas plus qu'en aucun autre– uniformisation.

15. La question des transitions entre ville et non ville est un enjeu considérable. Seules des logiques de mixités structurelles peuvent permettre de reconquérir les espaces voués à une seule fonction (habitat, commerce, activité). Cela passe nécessairement par des programmes étalés dans le temps visant à réintroduire progressivement les différentes fonctions (on ne peut pas, par exemple, commencer l'introduction de l'habitat dans un espace aujourd'hui exclusivement voué aux grandes surfaces commerciales ; une stratégie progressive, inscrite dans le temps, intégrant la modification des voiries, des espaces, des enseignes et, peu à peu, des fonctions permettra de reconquérir et de recréer une véritable urbanité au sein de ces espaces ).

16. Même s'ils sont inspirés par de louables intentions, les zonages produisent toujours des effets ségrégatifs. Il est néanmoins non seulement positif mais indispensable d'apporter d'avantage de moyens là où les difficultés sont les plus grandes (ce qu'on a appelé la discrimination positive). Mais l'erreur a souvent consisté –consiste encore– à croire que cela passe nécessairement par le zonage, autrement dit qu'il faut créer des zones étanches (ou qui le deviennent vite, même si ce n'est pas –ce n'est jamais– l'intention de départ pour mettre en œuvre des politiques plus justes visant à compenser les handicaps que connaissent certains quartiers ou certaines populations.

17. La maîtrise du foncier est une question clé dans l'avenir des villes et présuppose une puissance publique forte, dotée d'une vision d'aménagement. Il s'agira notamment mais non exclusivement de densifier les parties relativement peu denses correspondant souvent à des secteurs assez éloignés du centre (encore que l'on assiste à des phénomènes de densification et de désertification de certains centres : les situations sont donc effectivement diverses) afin d'éviter que croissance démographique ne rime systématiquement avec étalement urbain. La densité moyenne en ville centre est souvent double voire triple de celle observée dans les quartiers éloignés ou relativement éloignés des centres ce qui démontre que de substantifiques gains peuvent être faits pour densifier ces quartiers. Mais une telle stratégie n'a de sens que si elle va de pair avec deux autres stratégies complémentaires a) la ville polycentrique et multipolaire, b) des mixités fondamentales et sociales. Sans ces mutations le projet de densification de banlieues en difficulté –et qui resteraient ce qu'elles sont– n'aurait pas de sens.

18. Des instances de gouvernance démocratique des ensembles urbains agglomérés ayant en charge la totalité de l'agglomération sont partout indispensables. Toutes les décisions structurantes en matière d'aménagement (mais aussi –souvent– en matière de fiscalité ou d'affectation des moyens aux dépenses) sont prises au niveau de l'agglomération (ou de l'ensemble urbain dense d'un seul tenant). La démocratie est indispensable à ce niveau. Elle permet aux citoyens de se prononcer sur des politiques d'agglomération. L'Internet jouera un rôle croissant dans les formes d'expression de la citoyenneté et la participation démocratique, au niveau de l'agglomération comme au-delà et en deçà (voir ci-dessous).

19. La question de la gouvernance démocratique peut même au-delà des limites du tissu urbain aggloméré en termes de bassin de vie, de travail, d'activités, les habitants des petites et moyennes villes situées dans le même bassin de vie (la « zone d'attraction ») de l'agglomération constituer en fait une entité cohérente du « vivre ensemble ». Cela va de pair avec le fait qu'un nombre accru d'humains sont usagers de plusieurs villes, qu'il s'agisse d'ailleurs de villes situées dans le même bassin de vie, dans le même réseau de ville, ou au-delà. La ville où l'on habite n'est pas forcément celle où l'on vit le plus longtemps, celle dont on est prioritairement l'utilisateur. La question se pose donc de la participation à la gouvernance ou au moins de la consultation des usagers des villes. Les usagers de plusieurs villes fréquentent des modes de transports qui se développent considérablement. Les équipements d'échanges entre transports, qu'ils soient modaux (gares des trains et des métros, aéroports) ou multimodaux jouent –et joueront– un rôle toujours plus crucial. Autour d'eux se développent et se développeront davantage des polarités urbaines et des pôles d'urbanité intégrant commerces, services, entreprises, habitats, etc. Renouant avec d'anciennes traditions, de nouvelles configurations urbaines appelées à se développer se multiplieront autour des nœuds de transport.

20. Dans les mégapoles, métropoles et agglomérations, la gouvernance doit être à la fois globale et sectorielle. L'existence de pouvoirs démocratiques locaux au niveau des quartiers, communes, arrondissements est bien sûr indispensable. La question fondamentale est celle de l'articulation entre pouvoirs locaux et pouvoir d'agglomération en termes de prérogatives et de compétences, mais aussi de participation des citoyens aux décisions et à leur préparation.

21. Les politiques urbaines pertinentes pour les métropoles et mégapoles sont le fruit de la coordination des acteurs publics locaux, responsabilisés et investis de réelles prérogatives, et des acteurs publics nationaux. Les approches exclusivement bottom-up et top down n'ont que partiellement réussi, démontrant la nécessité d'une interaction plus nourrie et fructueuse entre les différentes parties en présence. L'intérêt métropolitain se construit dans la concertation et la conciliation de points de vues parfois divergents et non dans la mise en place d'une ligne directrice imposée d'en haut ou en vertu des prétendus bienfaits d'un laissez-faire généralisé.

22. La ville est à la fois le fruit de décisions relevant des pouvoirs publics et des initiatives prises par d'innombrables acteurs privés. Il est vain d'opposer la ville dirigiste à la ville de la prolifération. Sans dessein, dessin, plan, perspective, projet, il est vain d'espérer trouver une solution aux défis auxquels les villes sont confrontées. A rebours, sans liberté d'entreprendre, de construire, de créer, d'imaginer, de prendre des initiatives, la ville se meurt dans la bureaucratie. Toute la question est donc celle de l'articulation entre ce qui relève de la puissance publique (gestion des sols, projets d'urbanisme, réseaux, règles conditionnant le « vivre ensemble » - et d'abord citoyenneté et démocratie) et ce qui relève des initiatives privées. L'essor d'initiatives et de financements privés s'est en particulier traduit par le développement de quartiers hypersécurisés fermés sur eux-mêmes. La création de ghettos de riches entraîne inéluctablement la création ou le développement de ghettos de pauvres. Livrée à elle-même, la seule loi de la finance et de la spéculation foncière et immobilière produit de la ségrégation. Cet état de choses a des effets, au total, négatifs y compris en termes de sécurité, dès lors qu'on raisonne globalement. Il démontre le rôle essentiel de la puissance publique pour garantir d'intérêt général.

23. La question financière est essentielle. Le devenir des villes du monde tel qu'ici dessiné requiert des moyens financiers considérables. Si l'on s'en tient aux ressources locales, c'est un fait pratiquement général qu'il existe de grandes disparités entre les ressources des collectivités locales gestionnaires des ensembles urbains et leurs charges. Ici, les ressources fiscales sont faibles et les besoins immenses. Là, les ressources fiscales sont fortes alors que les charges sont moindres, ou moins dirimantes. La péréquation est donc une ardente nécessité : péréquation horizontale, entre collectivités, ou verticale par l'action redistributive au niveau de l'Etat. Nous verrons ci-dessous que cette redistribution doit aussi être mise en œuvre au plan mondial.

24. Le financement des évolutions urbaines relevant à la fois de la puissance publique et des acteurs privés, la coopération, la complémentarité entre les uns et les autres est une nécessité. Encore faut-il veiller à ce que le recours par la puissance publique aux financements privés ne se retourne pas contre l'intérêt général. C'est ainsi qu'il est indispensable de maîtriser les taux d'endettement. Il ne serait pas crédible de continuer à prôner autant qu'on le fait le développement durable si, en termes financiers, on faisait payer à nos enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants au prix fort les décisions d'aujourd'hui. Ce serait le contraire du développement durable. A cette aune, il apparaît qu'il n'existe pas de solution intrinsèque pour financer les évolutions nécessaires dans nombre de villes et mégapoles du sud de la planète. Des ressources doivent donc être mises en œuvre au niveau des Etats, des organisations régionales et mondiales si l'on veut éviter que demain plus encore qu'aujourd'hui trop d'humains survivent dans la misère au pied des buildings du quatrième type.

25. La question des moyens est évidemment fondamentale, nous l'avons dit. Autant que l'alimentation, la santé ou l'écologie –les sujets sont d'ailleurs liés–, les politiques urbaines doivent devenir un enjeu mondial. Il faut donc que l'ONU se dote, au-delà de ce qu'est aujourd'hui UN-Habitat d'une agence opérationnelle dotée de moyens conséquents. La question se pose aussi, on l'a vu, au niveau des continents (organisations régionales) et des Etats. L'ambitieuse politique visant à reconquérir des conditions de vie dignes pour les habitants des villes –car la nouvelle urbanité passe d'abord par là –suppose qu'on s'en donne les moyens. Il est bien de façonner l'architecture du XXIe siècle. Mais cela restera dérisoire si le phénomène urbain et le sort des milliards d'humains qui y vivent, tout particulièrement au sein des pays du Sud et des pays émergents, ne suscite pas la très forte mobilisation financière qui est indispensable pour effectuer les transformations et mutations que nécessite aujourd'hui le mieux-être de ces habitants dont beaucoup vivent dans des conditions indignes de notre époque. Il n'est pas de solution hors de la solidarité –et de la justice– au plan des nations, des continents et au plan mondial. Cela suppose que les politiques s'orientent vers des choix de moyen et long termes, inscrits dans le temps, au moyen de programmations sur le moyen terme. Le temps de la ville est long. Beaucoup plus que celui des échéances politiques. Raison de plus pour voir loin. Faute d'une action de longue haleine, déterminée et tenace, on ne changera pas les choses –alors que l'enjeu est majeur pour le devenir de notre planète et de celles et ceux qui y vivent.